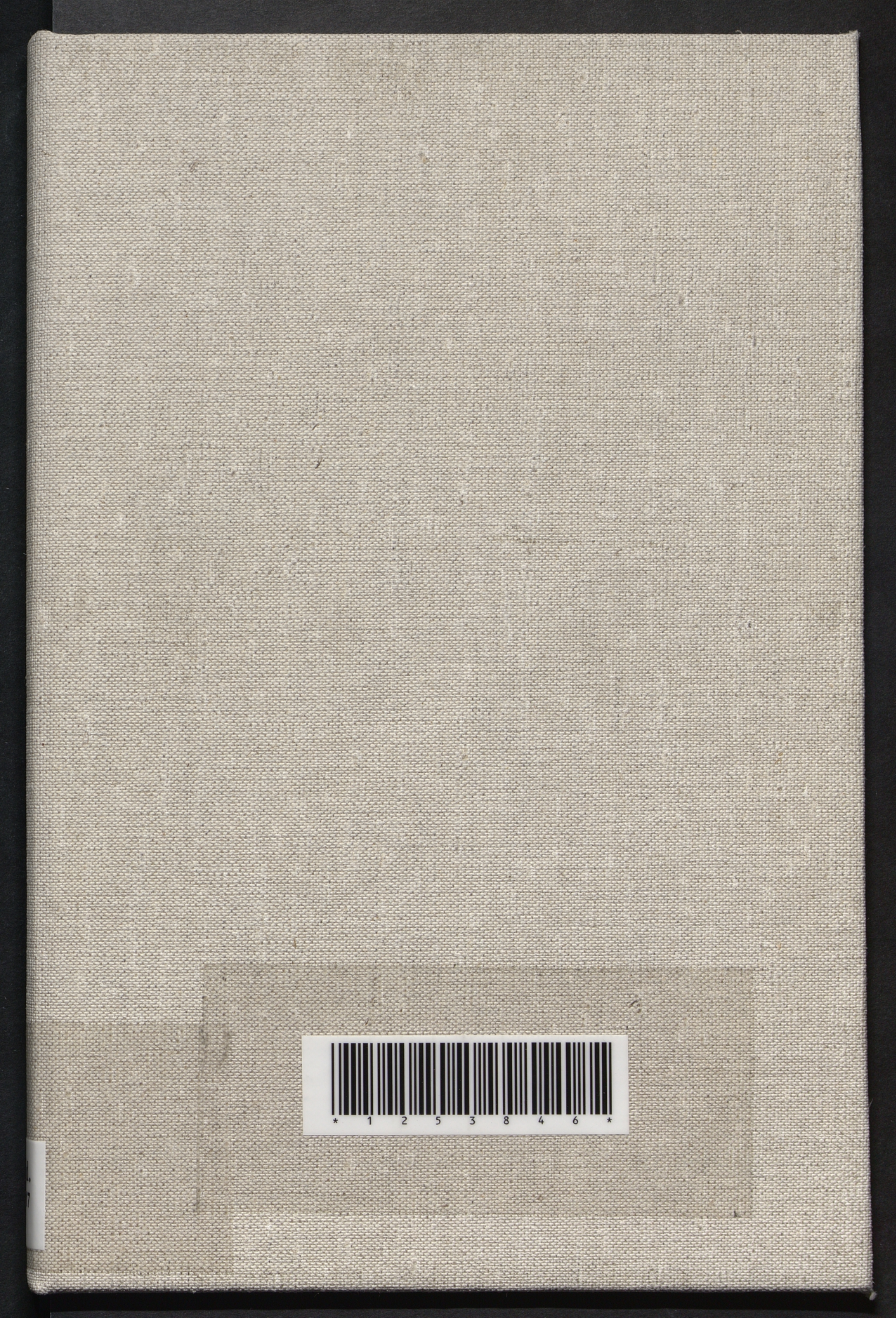
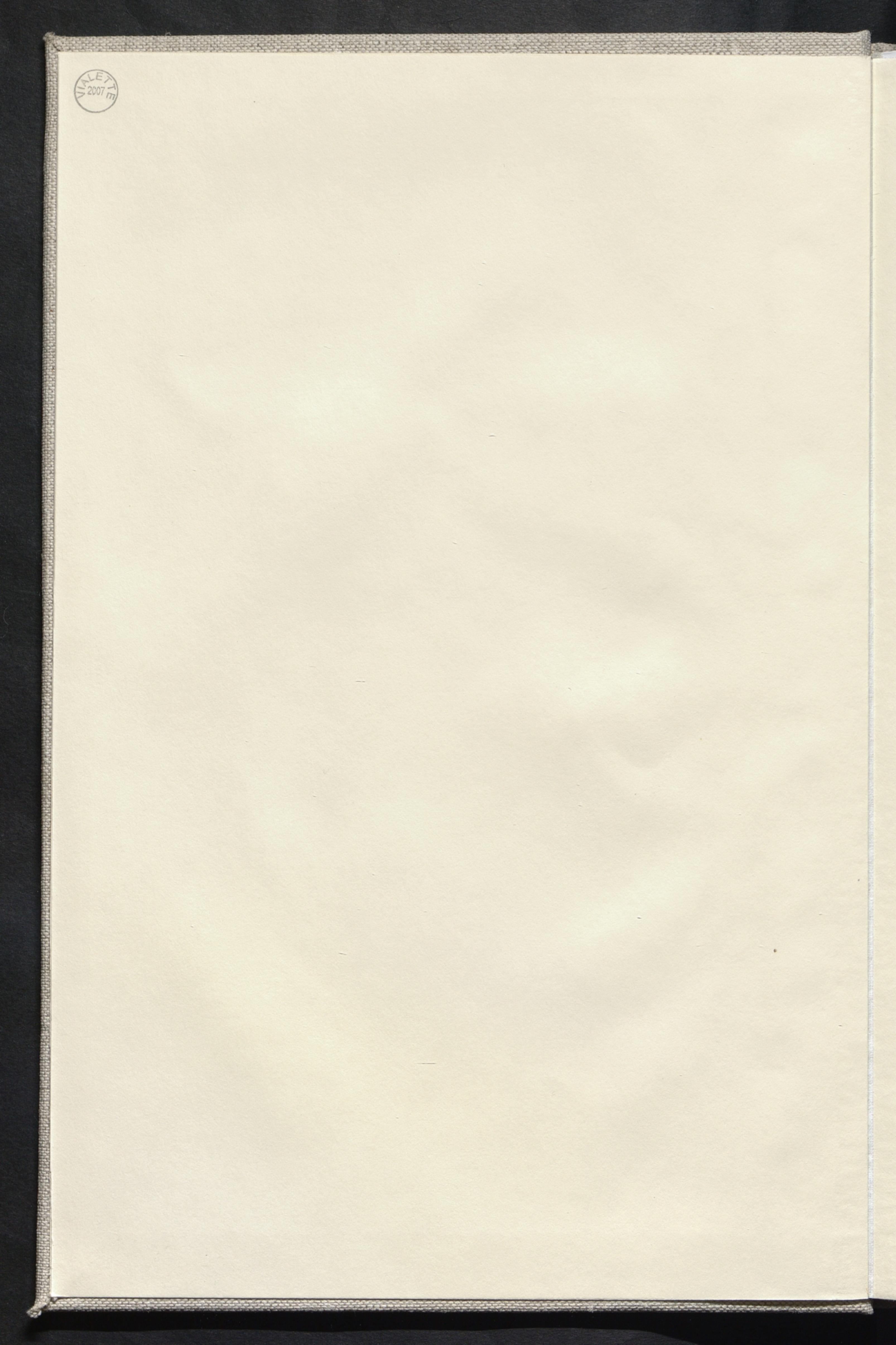

1253846


VIALETTE
2007

1253846

Les Chemins de Fer d'intérêt local et spécialement des charges qu'ils font peser sur l'État, les Départements et les Communes.

Par

Ed. Lacan

Md 17

Md 17

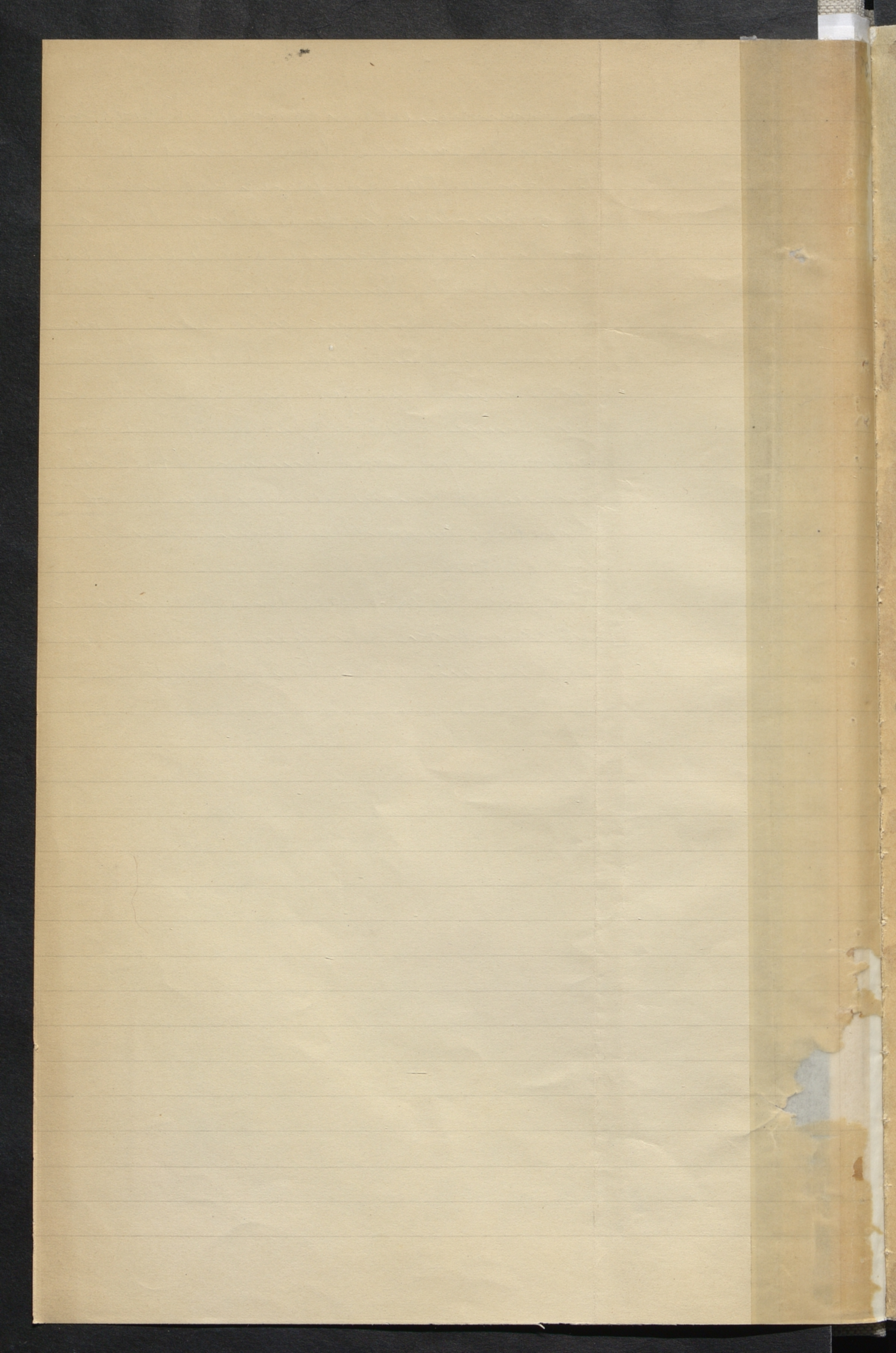
de nombreuses obligations. L'Etat fut obligé de racheter 1400 kilomètres.

B. Loi de 1880. La garantie d'intérêts ~~dépa~~ remplace la subvention. Elle ne doit pas être supérieure à celle des Départements et des Communes — ne doit pas dépasser la somme nécessaire pour assurer 5% d'intérêts. Elle comprend une somme fixe : 500f par kilomètre et une somme variable qui ne doit pas dépasser 400.000f par département. Cette loi impose de lourds sacrifices au trésor.

Critiques auxquelles donne lieu la loi de 1880.

Projets de MMrs Yves Guyot, et Jonnart

VI Conclusion. Que penser de l'avenir des Chemins de fer d'intérêt local ?



Ma 17

Ed. Lacan

Ed. Lacan   Les Chemins de fer d'intérêt local et spécialement des charges qu'ils font peser sur l'Etat, les Départements, et les Communes.

I Essai de définition des Chemins de fer d'intérêt local. Leur nécessité. Limites de leur action : ils ne doivent pas, au lieu d'être les affluents des grandes lignes, venir leur faire concurrence.

II Notions historiques.

III Etablissement 1° mesures préparatoires. Approbation. Nécessité d'une [loi]. Cahier des charges : différences [avec] celui des Chemins de fer d'intérêt [gé]néral.

2° la Concession. Droits et obligations du concédant et du Concessionnaire. Cession. Fin.

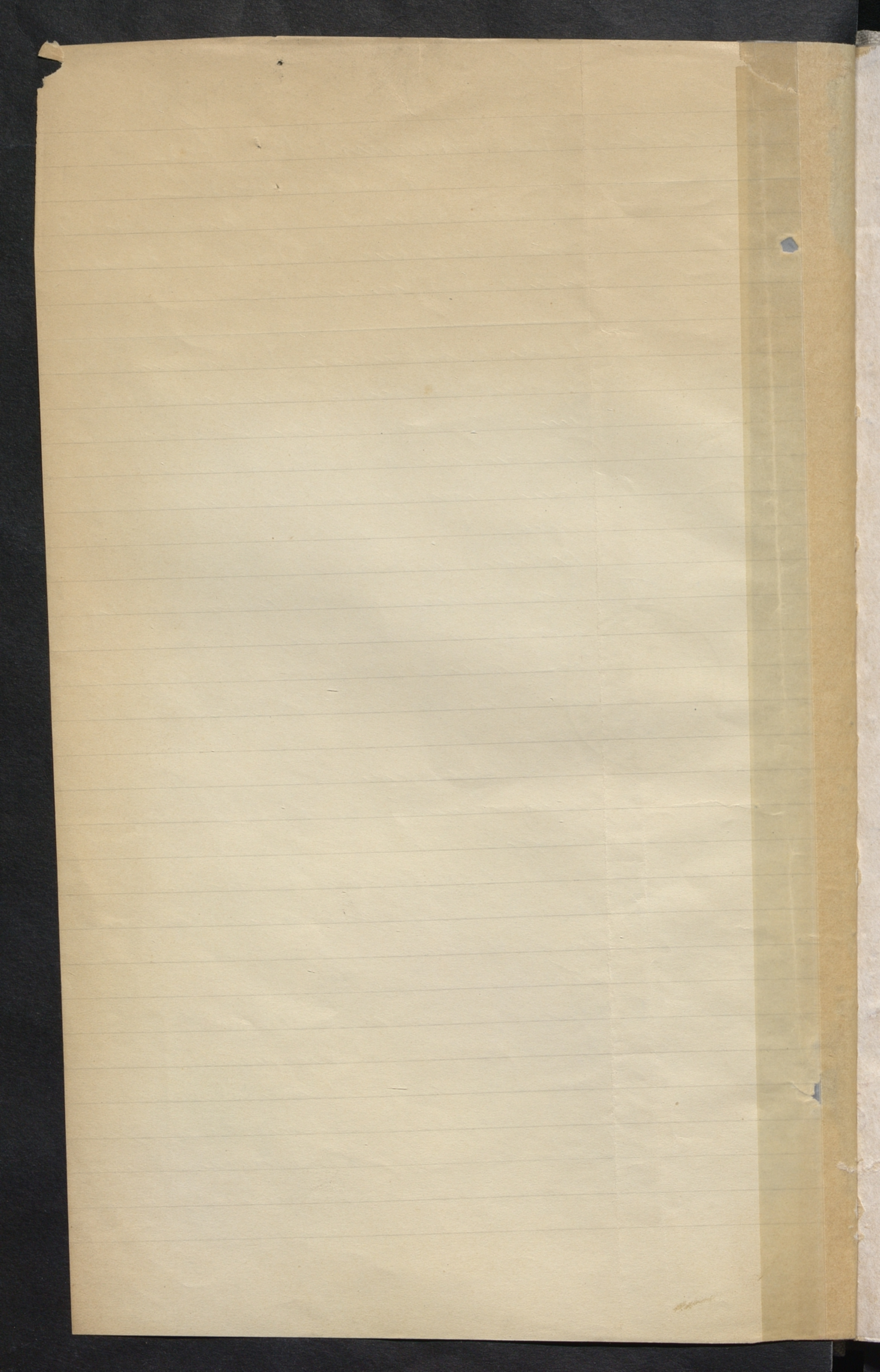
Droits et obligations de l'Etat.

ECOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES BIBLIOTHÈQUE

IV Comment les Compagnies Concessionnaires trouvent-elles à se procurer le capital nécessaire ?

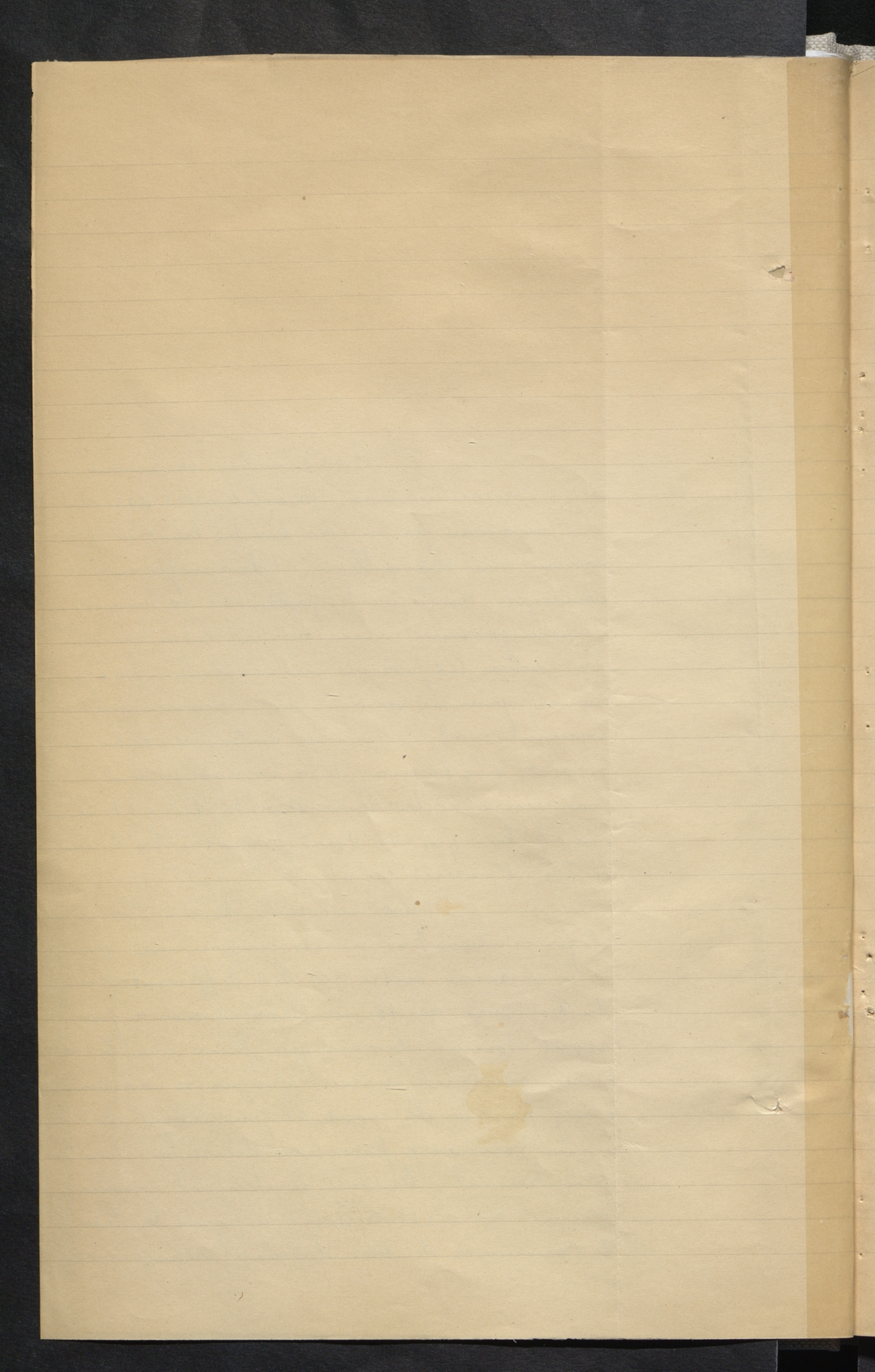
V Concours financier de l'Etat :

A Loi de 1865. Le Gouvernement donne une subvention en capital qui ne peut dépasser 6 millions. La spéculation se mêla vite de la construction des Chemins de fer d'intérêt local. Devis majorés. Entreprises non viables lancèrent



Rapprocher la production de la consommation, faciliter les arrivages des matières premières sur les lieux où elles doivent être travaillées, et transformées, convoyer au loin les produits fabriqués ou manufacturés, multiplier les échanges, rattacher les points inaccessibles jusque là aux grandes artères du mouvement commercial, atteindre enfin ces résultats féconds à la faveur de la rapidité et du bon marché des transports, tel est le noble but que se sont proposés les Chemins de fer d'intérêt local.

La nécessité de ces Chemins de fer n'était pas aussi impérieuse que celle de relier entre eux les différents points du territoire. Aussi ne devons-nous pas nous étonner de voir que leur établissement remonte à une époque relativement assez proche de nous, et que nous déterminerons avec précision dans la suite de ce travail. Disons seulement maintenant que c'est surtout depuis le traité de Commerce de 1860, depuis l'inauguration



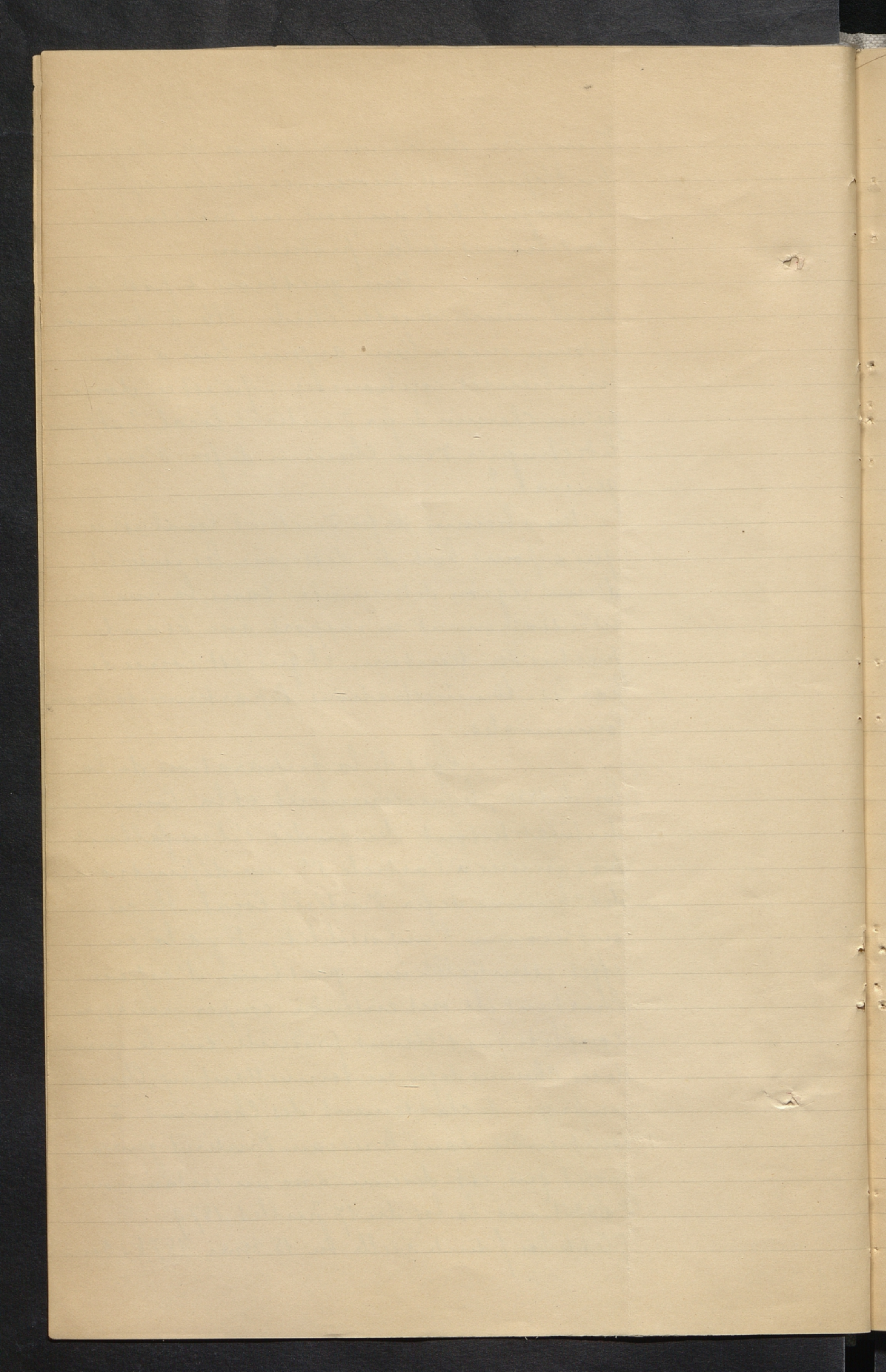
d'une ère de liberté relative que l'opinion publique s'est préoccupée de développer les moyens de transport, ces puissants auxiliaires de la production.

Une question se pose au seuil même de cette étude. Elle a donné et donne encore lieu aujourd'hui à de nombreuses controverses : Qu'est ce donc qu'un chemin de fer d'intérêt local ? A quoi le distinguer d'un chemin de fer d'intérêt général ?

Un chemin de fer d'intérêt local est celui qui a pour but de desservir les intérêts d'une région déterminée sans la mettre nécessairement en rapport avec les autres parties du territoire, et qui est concédé par les Administrations Départementales, ou Communales.

Lors de la préparation de la loi de 1880, le Gouvernement et la Commission du Sénat se sont demandés s'il ne fallait pas insérer à l'article 1er une définition des chemins de fer d'intérêt local. Ils en ont reconnu l'impossibilité. Il y a là en effet essentiellt une question d'espèce. Pourtant ils ont entendu couper court aux conflits qui s'étaient produits sur le caractère de ces chemins de fer en soumettant aux Chambres un projet de classement des chemins à comprendre dans le réseau d'intérêt général, projet qui est devenu avec un certain nombre d'additions la loi du 17 Juillet 1879

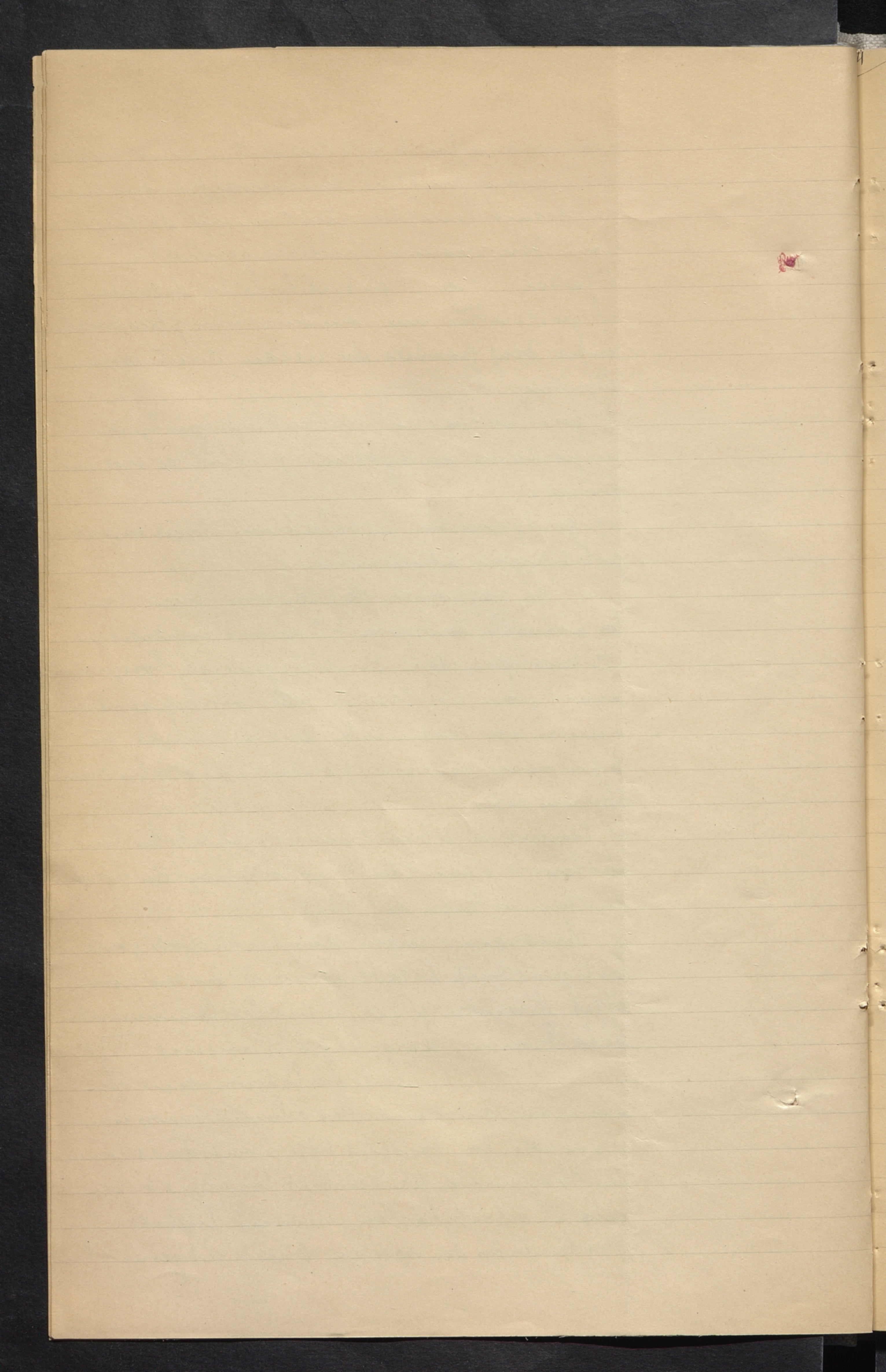
[Cette loi f. suite à celle du 18 Mai 1878. Dans



l'exposé de la loi de 1878 Mr de Freycinet, ministre des Travaux publics énumérait 4 conditions que devait remplir un chemin de fer pour être reconnu d'intérêt général.
Il fallait 1° qu'il fût utile à la défense
2°, qu'il établit une communication plus directe entre deux parties du réseau d'une certaine étendue.
3°, qu'il rattachât un centre de quelque importance au système général de nos voies ferrées.
4° qu'il facilitât les relations dans un intérêt politique ou administratif.

Le rapport de Mr Wilson sur la loi actuelle indiquait 3 autres conditions:
1° une ligne était d'intérêt général lorsqu'elle avait pour résultat de desservir le parcours d'une route nationale sur les points où le parcours ne correspondait pas à celui d'un chemin de fer.
2°, Etaient en 2e lieu d'intérêt général les lignes destinées à faciliter l'exploitation du réseau du Chemin de fer de l'État.
3° Rentraient enfin dans cette catégorie les lignes dont l'établissement avait pour effet de rendre plus aisées les communications de la France avec les pays voisins]

Le législateur semble admettre que tous les chemins non compris dans cette loi doivent être considérés comme des chemins de fer d'intérêt local, et en cela il a tort, car on ne peut limiter l'extension du réseau d'intérêt général.

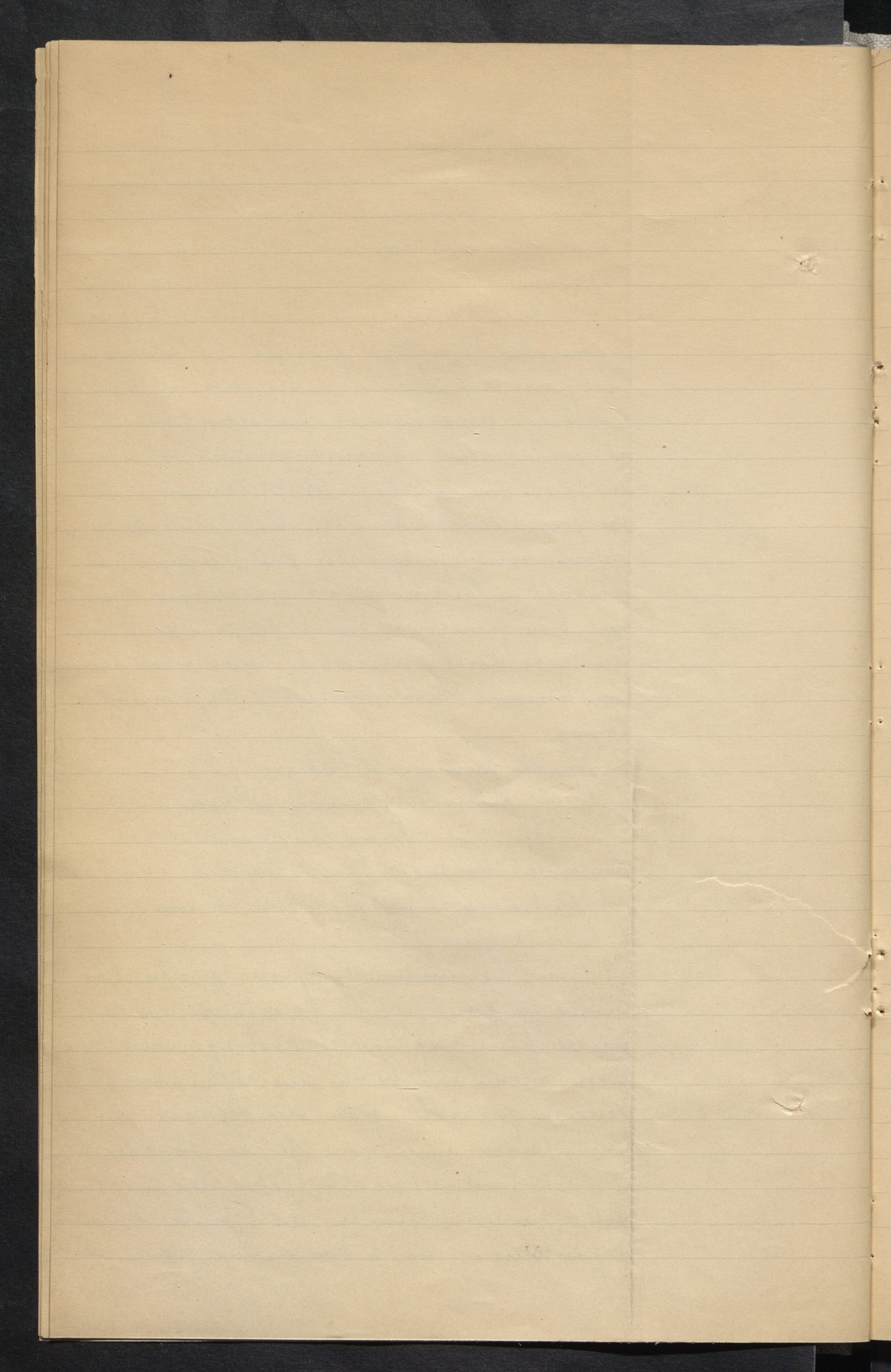


De plus l'article 11 déclare "qu'une voie ferrée peut être distraite du domaine public départemental ou communal, et classée par une loi dans le domaine de l'Etat".

On ne peut non plus faire dépendre le caractère d'intérêt général ou local du fait pour un chemin de fer de sortir ou non d'un département, division purement administrative, et par conséquent arbitraire. En effet le chemin de fer de Gde Ceinture ne sort pas du département de Seine et Oise, et pourtant il fait partie du réseau d'intérêt général — Par contre, voici certaines lignes qui, bien que traversant plusieurs départements sont considérées néanmoins comme constituant des chemins de fer d'intérêt local

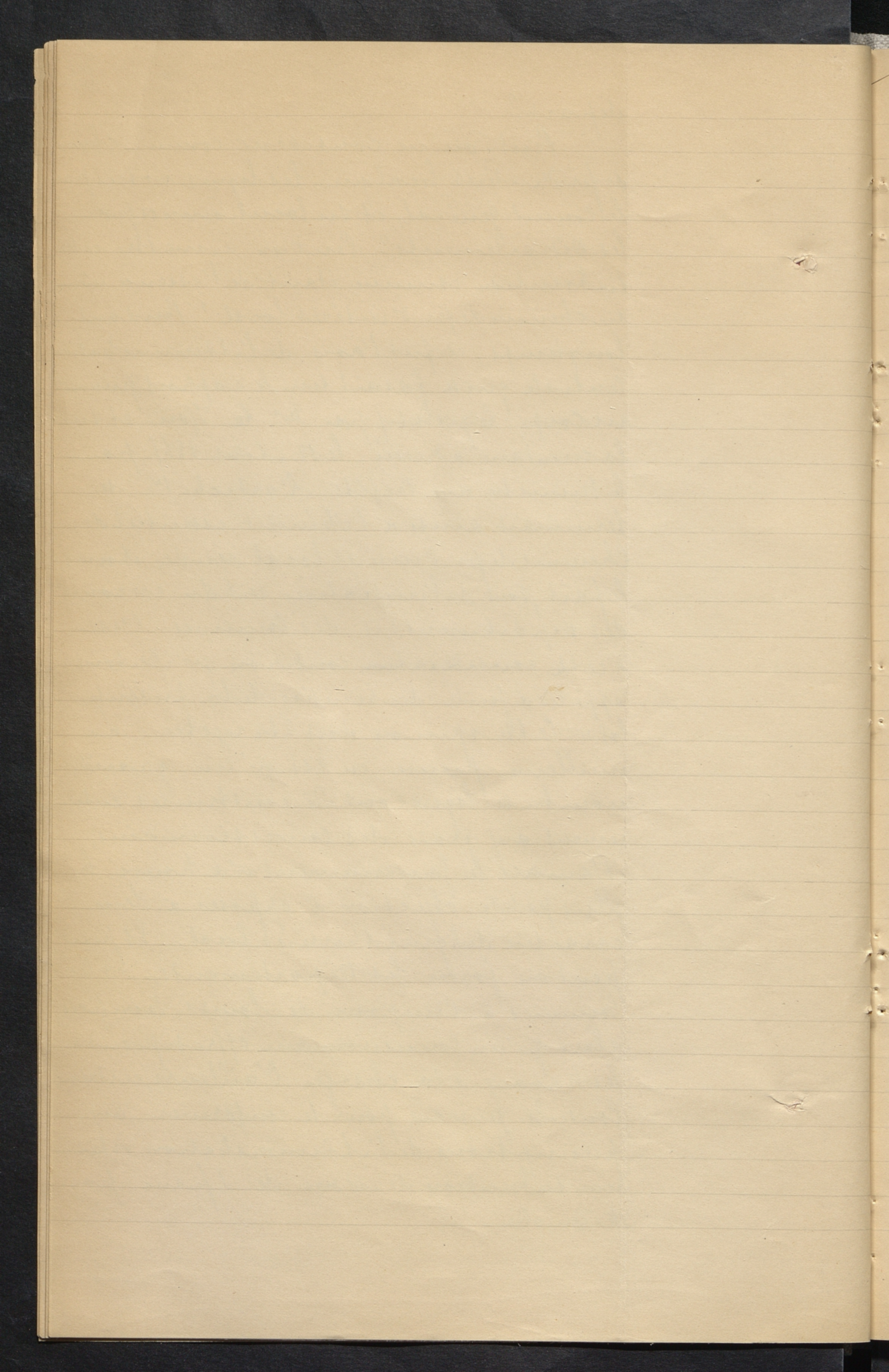
[Ligne de Saumur à Poitiers
23 kilom. en Maine et Loire
75 — dans la Vienne.
Ligne de Chartres à Saint Calais.
Elle traverse la Sarthe, l'Eure et Loir — et le Loir et Cher]

Et puis comment supposer que la loi qui a eu pour but de faciliter et de rendre plus rapide le développement de notre réseau ait établi une règle aussi gênante que celle qui consisterait à faire perdre à une voie ferrée son caractère d'intérêt local dès qu'elle dépasserait, ne fut-ce que de 1 kilomètre les limites d'un département, où se trouve son point de



départ?

Peut-on ne considérer comme chemins de fer d'intérêt local que les lignes votées par le Conseil Général, et subventionnées par les Départements? Peut-on admettre cette subvention comme étant de l'essence même du chemin de fer d'intérêt local? Pendant longtemps, ce fut l'avis de l'Administration Centrale qui se basait sur le rapport présenté au Corps législatif par Mr. Le Hon et sur la circulaire adressée le 12 Août 1865 par le Ministre aux Préfets. L'article 1er se terminait ainsi « l'élément essentiel des Chemins de fer d'intérêt local réside dans le fait, soit de l'initiative, soit du concours des Départements, et des Communes. C'est à cette considération condition qu'ils sont appelés à jouir du bénéfice de la présente loi » Cette opinion doit être rejetée. La meilleure preuve en est qu'un grand nombre de lignes ont été construites entièrement aux frais des concessionnaires, et jamais le Gouvernement n'a trouvé la plus petite objection à opposer à leur caractère de lignes d'intérêt local. Et puis peut-on forcer les Départements, et les Communes à s'imposer de lourds sacrifices, alors qu'un Concessionnaire offre de prendre les travaux à sa charge. D'ailleurs, certains Conseils Généraux pour se conformer aux prescriptions de l'Administration votaient une subvention dérisoire de 1 franc par kilomètre.



Où donc allons nous trouver le criterium qui nous permettra de dire: ce chemin de fer doit être classé dans le réseau d'intérêt général, cet autre, par contre, est par son essence un chemin de fer d'intérêt local?

Il résulte, selon nous, de la décision de l'autorité chargée de la déclaration d'utilité publique.

« Considérant, dit le Conseil d'Etat, que c'est dans la destination même de chaque chemin de fer projeté et dans sa situation par rapport aux lignes existantes qu'il convient de chercher la portée des services qu'il est appelé à rendre, et par conséquent le caractère d'intérêt local qu'il peut présenter »

Ceci est vrai d'ailleurs en ce qui concerne les voies de terres car c'est par le classement que s'établit au point de vue juridique la distinction entre les chemins vicinaux ordinaires, les chemins d'intérêt commun, les chemins de grande communication, les routes départementales, et les routes nationales.

Voyons maintenant très brièvement quelles sont les lignes qui ne rentrent pas dans le réseau d'intérêt local:

1° Les chemins de fer alors même qu'ils sont situés sur un seul département lorsqu'il est frontière.

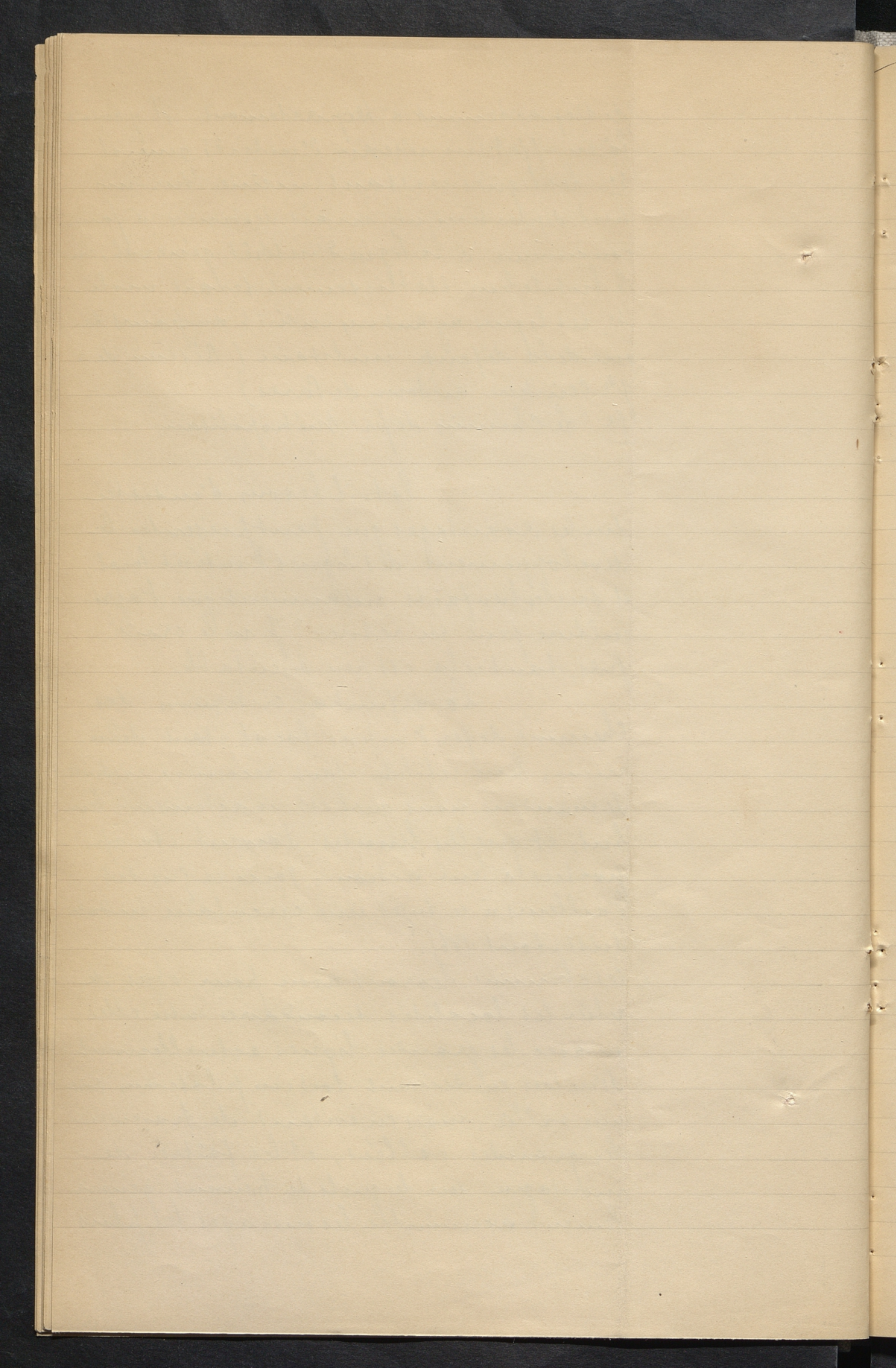
2° Les lignes soudées les unes aux autres

de Département à Département. Il y aurait là en effet un réseau d'intérêt général.
3°. Les lignes existant même sur un seul département mais destinées à faire concurrence à la ligne d'intérêt général, car le but de leur établissement serait violé.
4°. Les lignes ayant un intérêt au point de vue de la défense militaire (Réseau de Gde Ceinture autour de Paris)
5°. Le Chemin de fer Métropolitain

Est-il besoin d'insister sur les avantages que peut présenter le développement des lignes d'intérêt local, et sur les bienfaits notamment que l'agriculture peut en retirer? Je ne le crois pas, tant cela est peu discutable.

La définition, criterium des Chemins de fer d'intérêt local étant déterminé, leur utilité étant reconnue évidente, demandons-nous quel est exactement leur but, et quelles limites doivent être apportées à leur action. Voici ce que dit d'ailleurs à ce sujet une circulaire en date du 12 Août 1865.

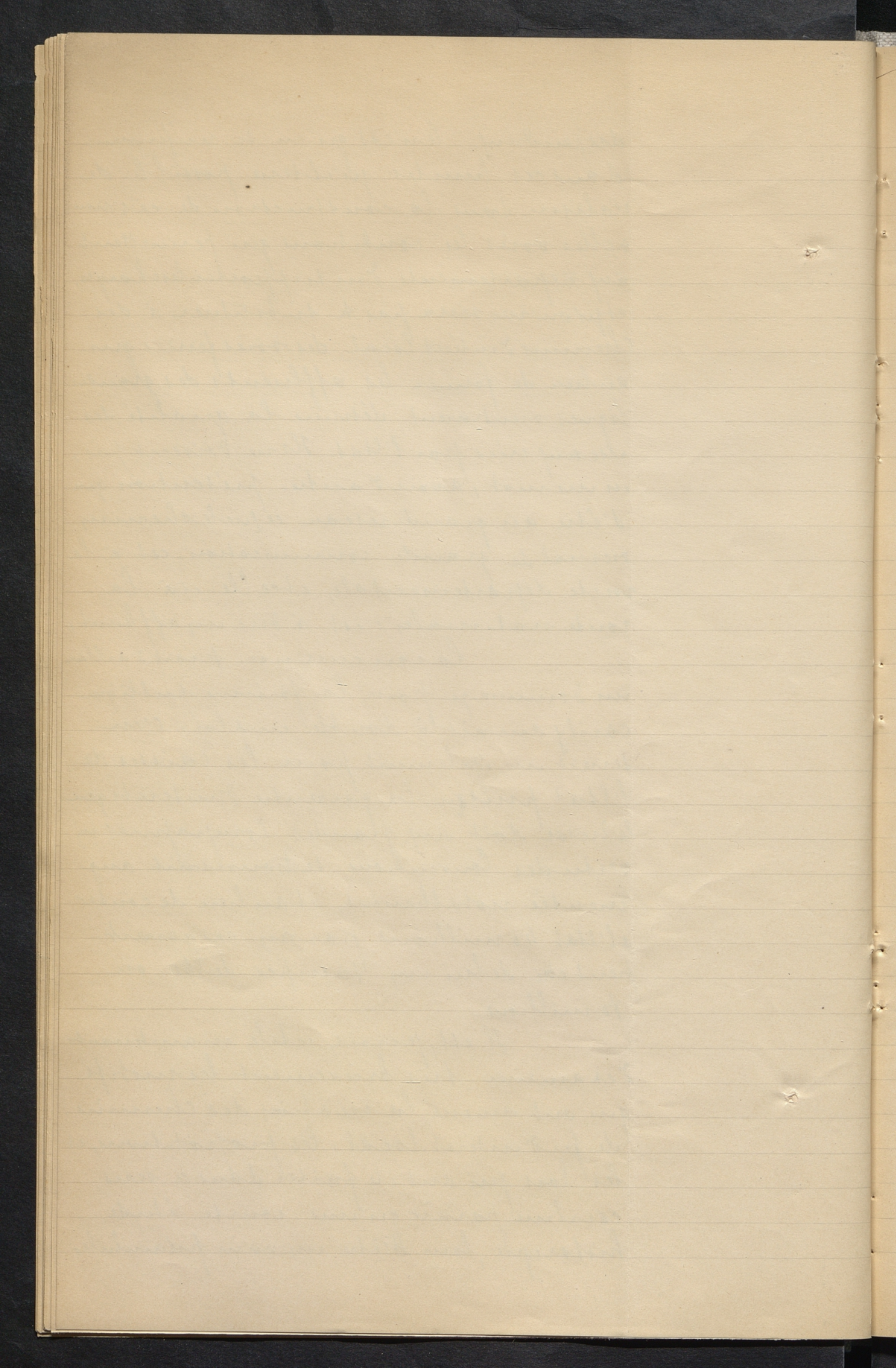
« Ces chemins devront avoir pour objet de relier les localités secondaires entre elles, ou avec les grandes lignes actuellement décrétées en suivant soit un plateau, soit une vallée, mais en évitant de traverser les grandes vallées, et les faîtes de montagne sur lesquels se trouvent généralement accumulés les ouvrages les plus



dispendieux. Ce n'est qu'en se renfermant dans ces limites qu'il sera possible de réaliser dans la construction de ces nouvelles voies les conditions qui permettent aux départements d'en supporter les charges, et qu'on ne verra pas se substituer à des chemins d'intérêt local des voies ferrées qui au lieu de former les affluents des grandes lignes viendraient détruire la qualité des réseaux créés par l'Etat. Ils ne doivent pas, en un mot, avoir d'autre prétention que d'être au grand réseau ce que le chemin vicinal de grande communication est à la route départementale, et celle-ci à la route nationale, c'est à dire un affluent."

La concurrence serait d'ailleurs un dommage pour la fortune publique car il y aurait là double emploi - C'en serait un également pour les caisses de l'Etat puisque la garantie d'intérêts que le trésor doit aux grandes Compagnies en vertu des Conventions se trouverait augmentée notablement, et au lieu de coûter à l'Etat 40 millions par an exigerait peut être de lui un sacrifice de 60 ou 80 millions -

Il est, je crois, utile maintenant d'examiner très brièvement les motifs qui ont amené la création des chemins de fer d'intérêt local, les propositions, et les lois qui ont été faites dans ce sens, car il me paraît qu'une courte étude historique, loin d'être un vain préambule,

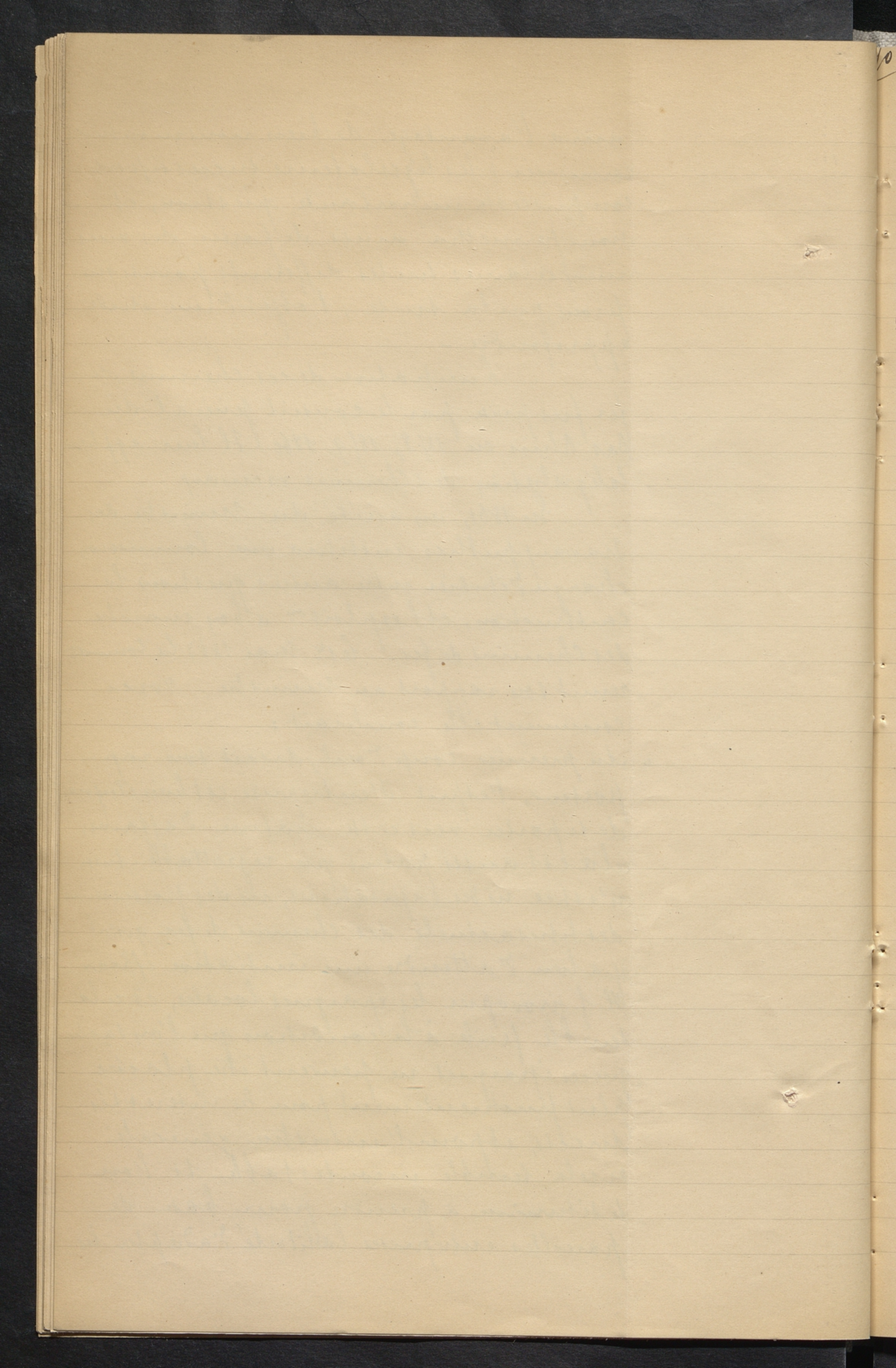


aura l'avantage de bien nous montrer comment les législateurs successifs ont compris cette importante question, et nous permettra ainsi de porter des vues mieux éclairées sur les différents points qui feront, par la suite, l'objet d'une étude approfondie.

L'initiative de ces chemins de fer fut prise par le conseil général du Bas Rhin en 1858, 1859, 1860. Il leur appliqua la législation des chemins vicinaux.

En 1861, un arrêté du Ministre des Travaux publics institua une Commission chargée d'étudier entre autres questions la construction, et l'exploitⁿ à bon marché des chemins de fer. Le 1er Mai 1863 la Commissⁿ remit son rapport au Ministre. Voici comment elle concluait :

« Au premier coup d'oeil, disait son rapporteur, l'esprit d'entreprise est bien éloigné de se porter vers cette nature d'affaires; cela est aussi patent que regrettable. Aussi n'est-ce ni des capitalistes, ni des possesseurs des titres actuels des chemins de fer qu'il y a lieu d'attendre une initiative efficace. Il f. provoquer les épargnes locales, et cela semble facile à la condition que l'on sache que ces épargnes ne peuvent être placées plus fructueusement pour les intéressés directs, et pour l'industrie générale or cela semble incontestable si l'on se détermine à prendre pour base de pareilles entreprises la liberté d'adapter les



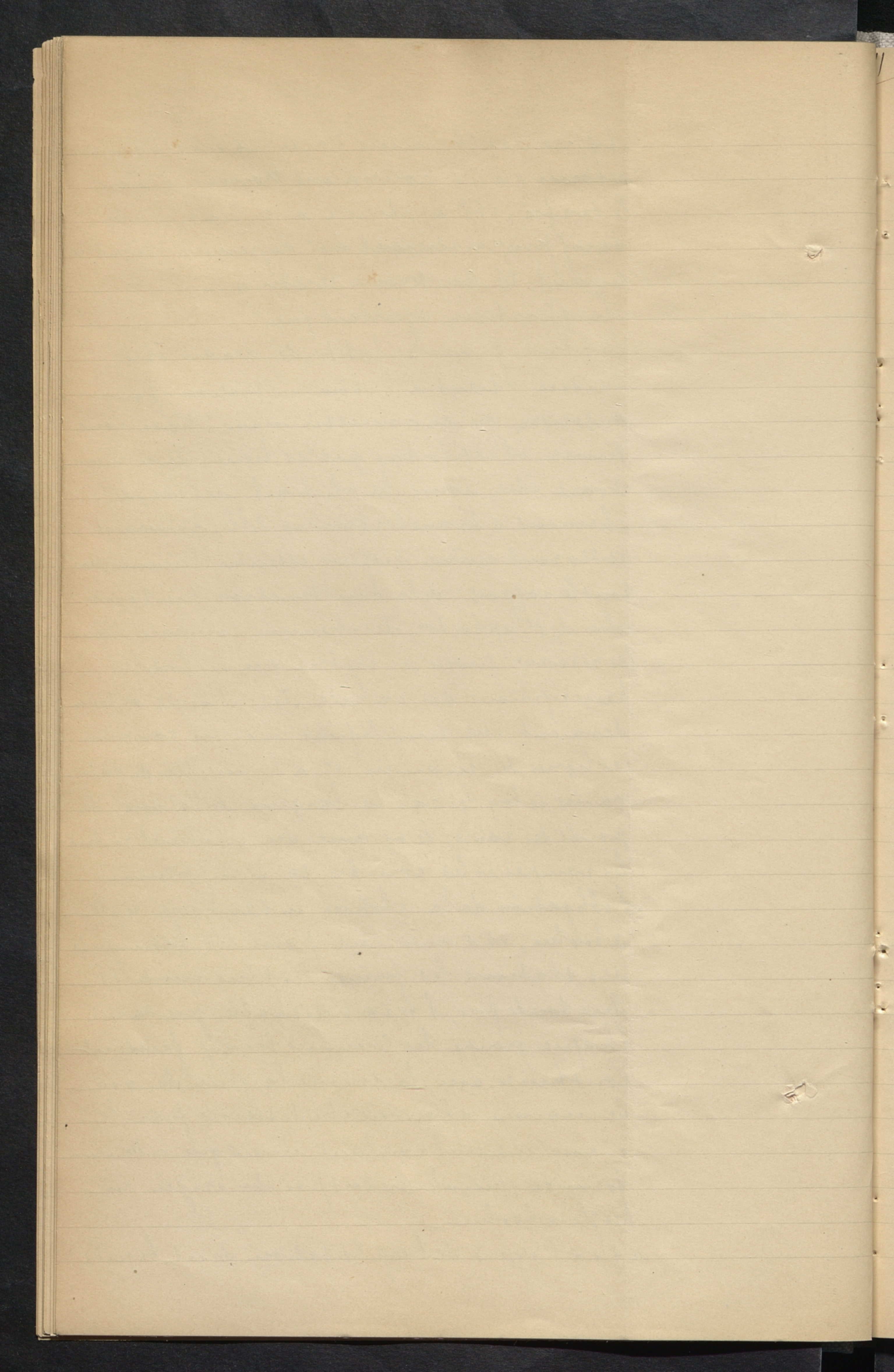
types des chemins d'embranchement au revenu qu'ils pourraient trouver dans le trafic, et d'appliquer à ce trafic un tarif proportionnel aux dépenses d'établissement et au service rendu "

Le rapporteur ajoutait que :

" La plus grande latitude devait être laissée tant à l'Administration pour autoriser, qu'au concessionnaire, pour construire et exploiter, que les lignes de ce réseau devant être, dans la plupart des cas, des chemins à transbordement, elles pourront et devront même différer essentiellement, tant sous le rapport de la construction, que sous celui de l'exploitaon, des chemins compris dans les réseaux jusqu'ici établis, que dès lors, les prescriptions du cahier des charges ordinaire devaient être simplifiées en ce qui concerne ces lignes de manière 1° à permettre de faire varier selon les cas la largeur de la voie, le poids des rails, le système du matériel roulant, les rampes et les courbes 2° à supprimer l'obligation de la clôture en tant que règle absolue, et à autoriser pour les bâtiments des stations les formes les plus simples –

Que, toutefois, il serait désirable que dans chaque groupe les chemins locaux fussent construits avec la même largeur de voie, de manière à pouvoir être desservis par le même matériel roulant, mais que cette uniformité spéciale ne doit pas être érigée en règle absolue –

" Qu'à l'égard de l'exploitation de ces lignes,

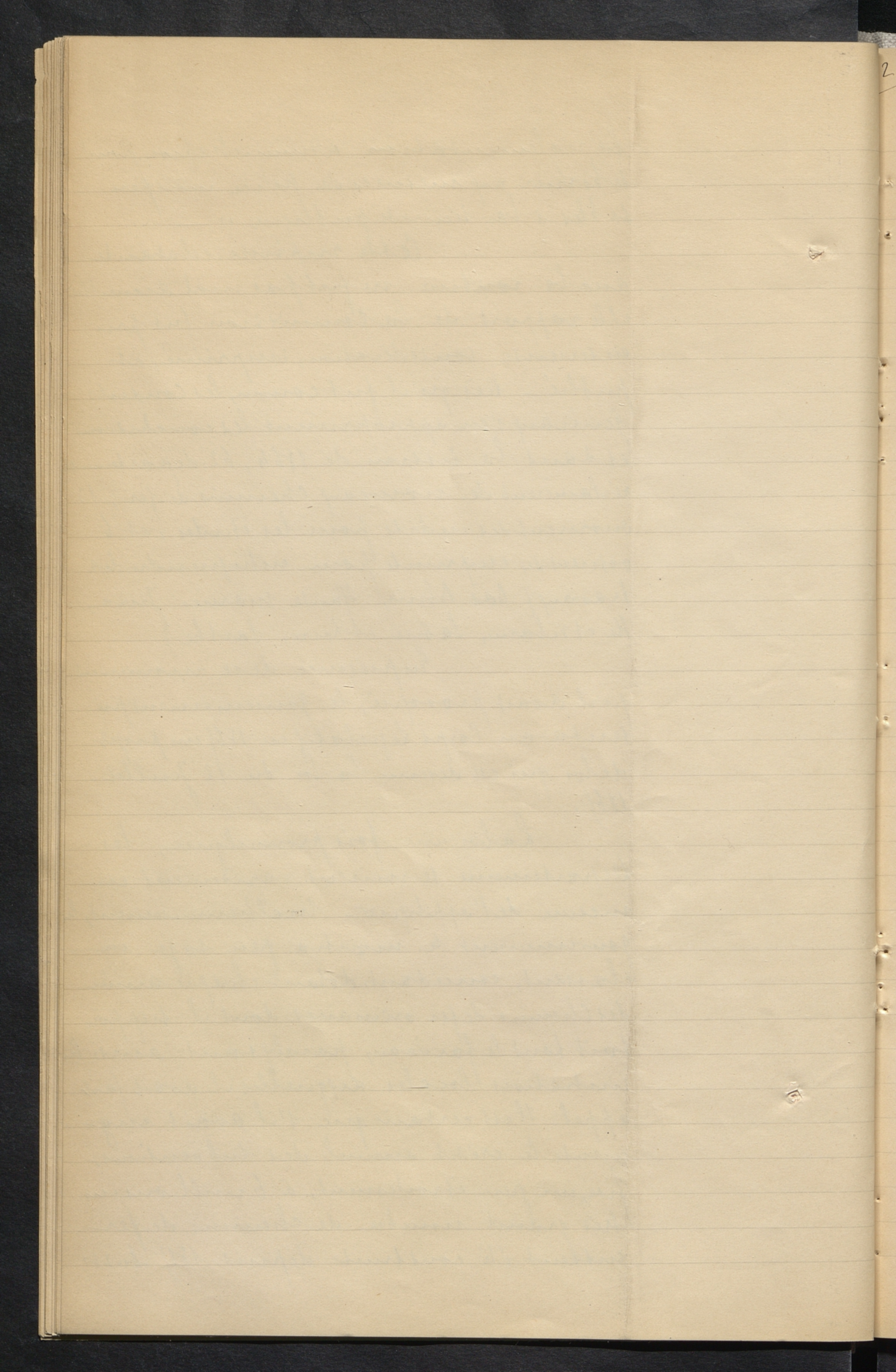


la réglementation administrative pour se borner aux mesures de police indispensables à la sécurité publique " —

Cette rupture éclatante avec la routine ne fut pas mal accueillie, et le rapport de la Commission fut pris en sérieuse considération, imprimé, et publié — Dès qu'il fut connu, les Conseils Généraux s'en approprièrent les conclusions, et dans la session de 1864, 62 départements réclamèrent de nouveaux chemins de fer; 13 ouvrirent des crédits pour les études, et 6 votèrent des emprunts pour entreprendre les travaux (Bas Rhin, Haute Marne, Jura, Ile et Vilaine, Saône et Loire, Sarthe)

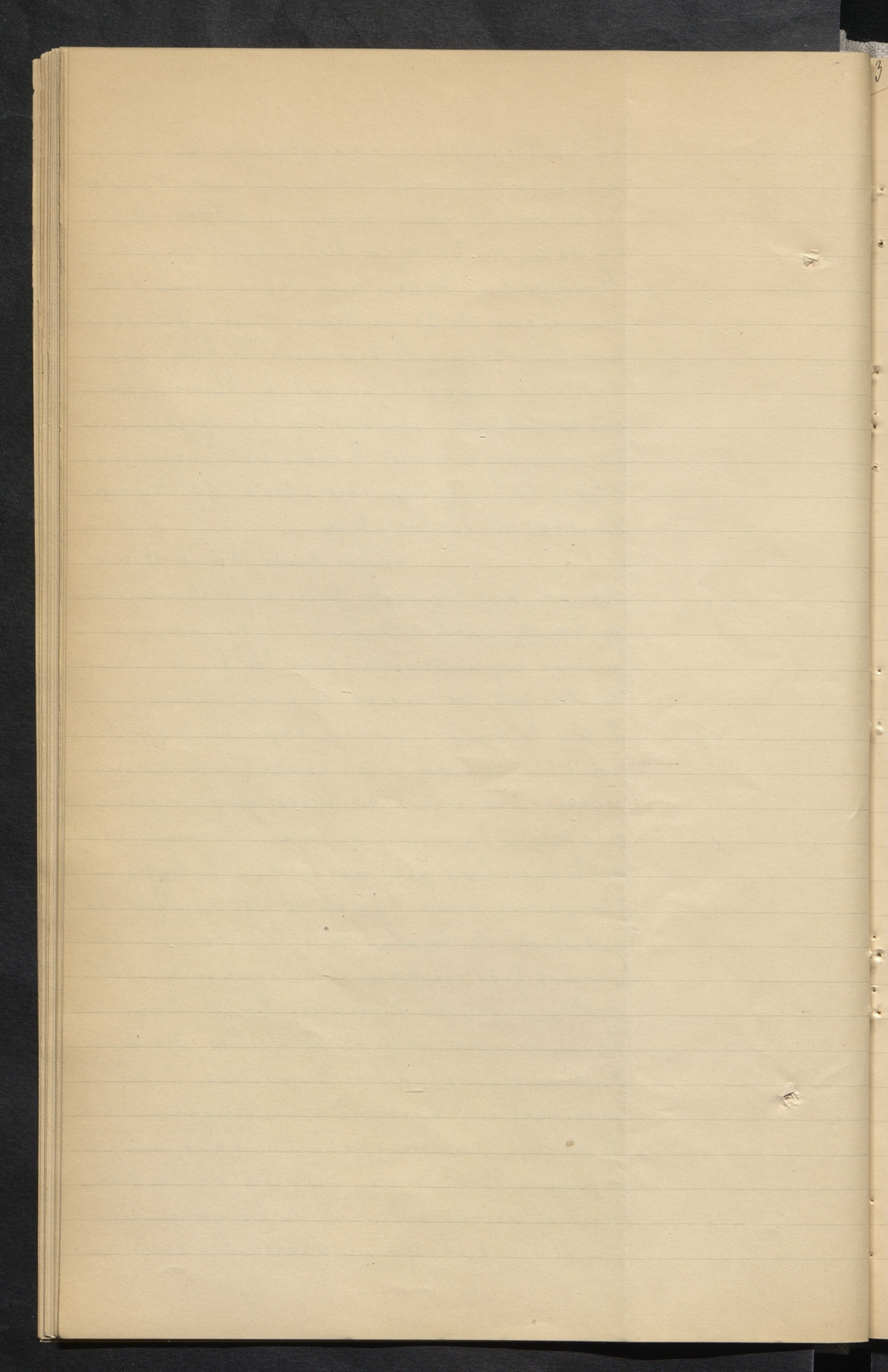
En présence de ce mouvement qu'il avait provoqué, le gouvernement présenta au Corps Législatif en 1865 un projet de loi qui est devenu la loi du 12 Juillet 1865.

La loi une fois promulguée, les Départements se mirent rapidement en mesure de l'appliquer — Malheureusement, le gouvernement se montra peu sage en classant, concédant, dotant chaque année des chemins de fer ordinaires dont il supportait tout le fardeau, paralysant ainsi les initiatives locales auxquelles il avait fait appel. Il est certain que s'il avait augmenté le crédit annuel des subventions, fixé, un peu étroitement, à 6 millions, un très grand nombre de chemins de fer eussent été construits depuis 1865 — Aussi



en Juillet 1872, ne comptait-on en France que 54 concessions de chemins de fer d'intérêt local ayant une longueur de 1770 kilom. répartis sur 27 départements, et appelés à recevoir du Trésor une subvention d'un peu moins de 31 millions, c'est à dire 16.900 par kilomètre — Le désastreux traité de Francfort de 1871 en nous enlevant l'Alsace Lorraine qui avait pris l'initiative des chemins de fer vicinaux a réduit le nombre des concessions à 48 et la longueur concédée à 1595 kilom. dont 241 en exploitation.

La loi du 10 Août 1871 a donné aux Conseils Généraux certains droits que l'on a mal interprétés, et que nous expliquerons soigneusement par la suite. Quoi qu'il en soit, en moins de 2 ans plus de 8.000 kilomètres furent concédés par les Conseils généraux, trop souvent malheureusement à de véritables spéculateurs qui exploitèrent les intérêts locaux et construisirent des lignes hors proportion avec le trafic qu'elles pouvaient avoir. Aussi a-t-on soulevé la question de savoir si le législateur ne devrait pas imposer l'obligation d'établir des chemins de fer d'intérêt local dans des dimensions inférieures à celles des chemins d'intérêt général. A cette question s'en ajoutait une autre d'ordre financier. On se demandait en effet s'il ne vaudrait pas mieux substituer au système de la subvention en capital celui de la garantie d'intérêts subordonné à certaines conditions.



Delà, la loi du 11 Juin 1880 complétée par un décret du 6 Août 1881.

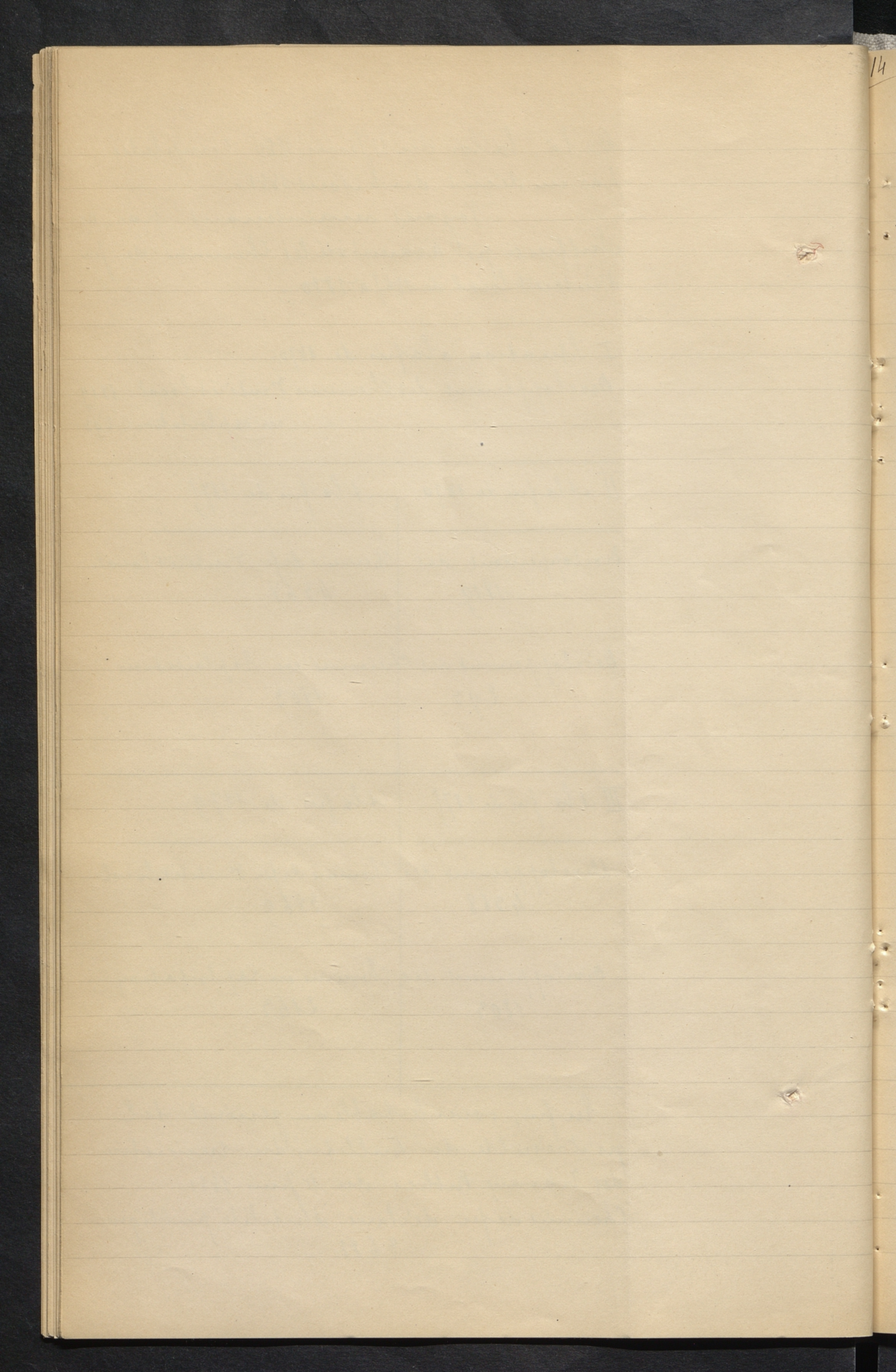
Voyons maintenant par des chiffres ce qu'ont avaient été les Chemins de fer d'intérêt local de 1865 à 1880.

I Situation à la fin de 1870.
Développement des Chemins d'intérêt local : 1819
— — — en exploitation : 293

II A la fin de 1870	A la fin de 1875
Développement des Chemins de fer d'intérêt local 1819	4368
Développement des Chemins en Exploitation 293	1803

III A la fin de 1875	A la fin de 1879
Développement des Chemins de fer d'intérêt local 4368	3869
Développement des Chemins en Exploitation 1803	2163

Enfin, voici le tableau général tel qu'il résulte du Bulletin du Ministère des Travaux Publics du 11 Juin 1881.
Chemins de fer déclarés d'utilité publique
3681



Chemins de fer livrés à l'Exploitation
2189
Montant des Dépenses d'Etablissement
372.241.390 fr.

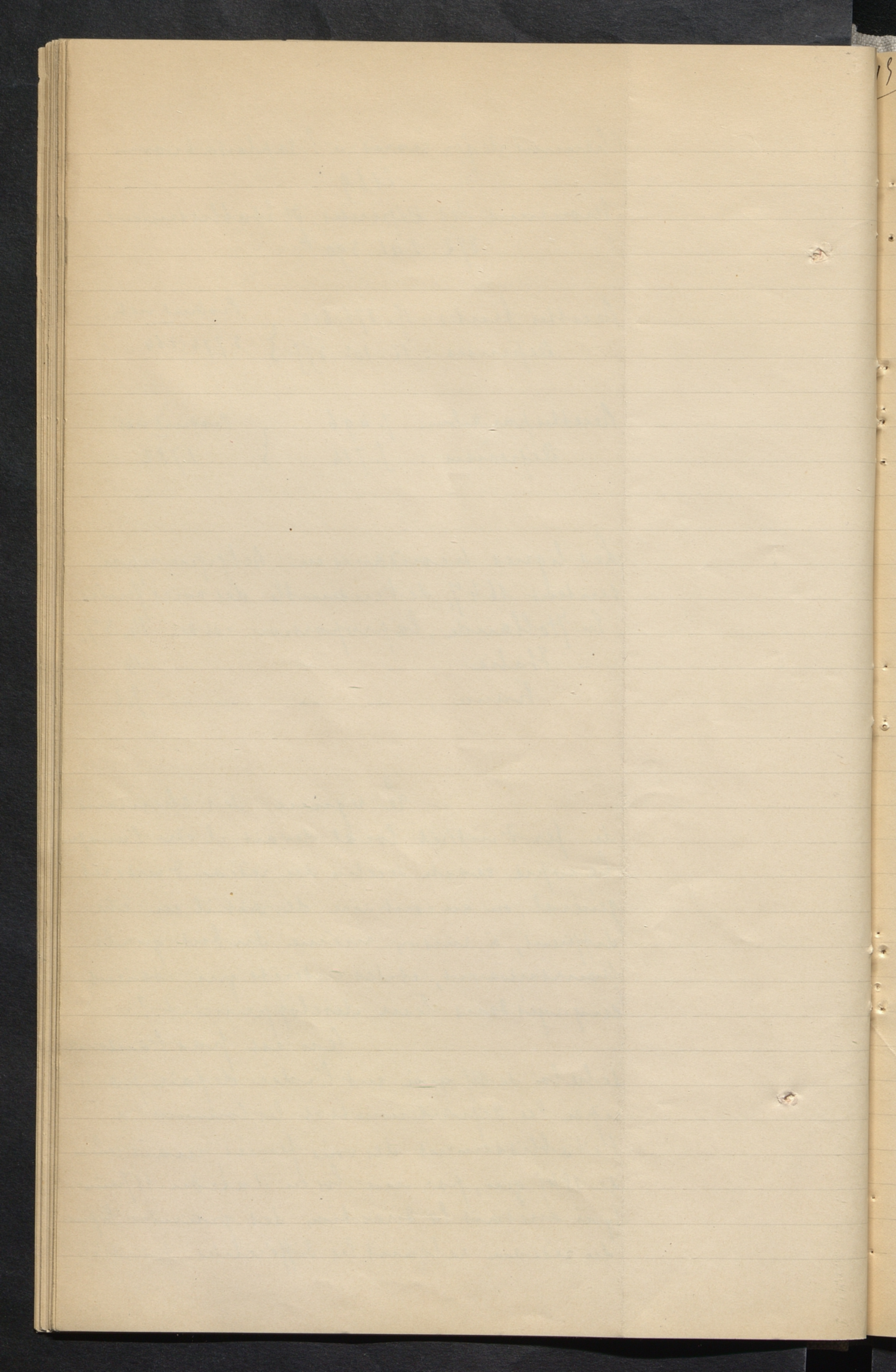
Recettes brutes : 15.876.619	}	Produit net
Dépenses : 12.102.355		3.774.264

Recettes par Kilom : 7.496	}	Produit net
Dépenses : 5.714		1.782

Les lignes secondaires en Belgique représentent 16,4 % de l'ensemble des voies ferrées
En Hollande, la proportion est de 14,3 %
– Italie, — — — — 14
– France, — — — — 7,2

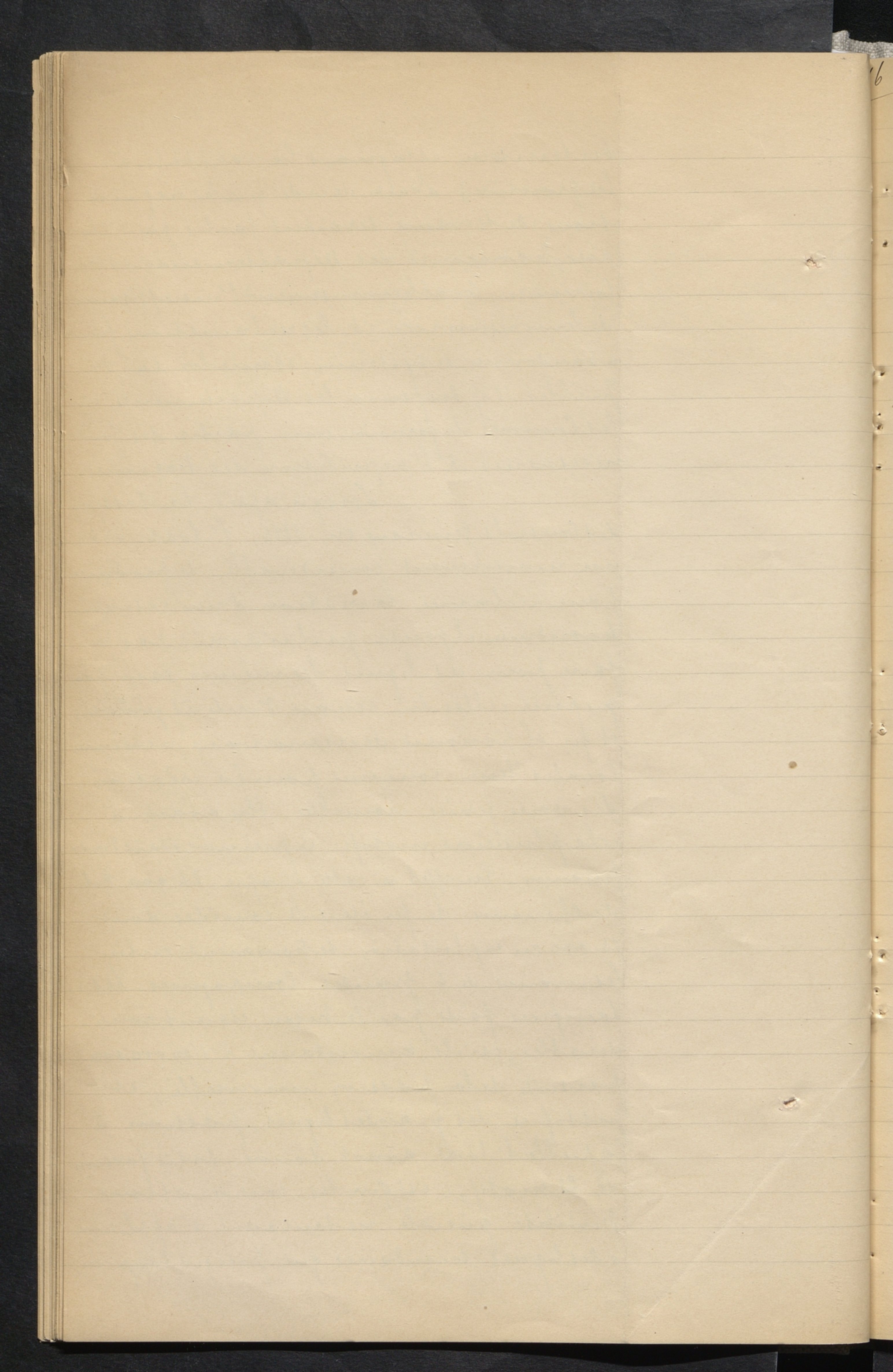
Le régime des Chemins de fer d'intérêt local devait-il être l'image, la copie exacte de celui du réseau d'intérêt général, ou au contraire devait-il en être différent, à raison même du but qu'ils poursuivaient, et des intérêts qui étaient engagés dans leur développement ?

Ce n'est pas l'auteur de la loi de 1865 qui eut l'idée de faire participer les Départements et les Communes à l'établissement des voies ferrées mais celui de 1845 qui, par une loi en date du 11 juin (qui arrêtait la direction des grandes lignes du réseau reliant les différentes parties



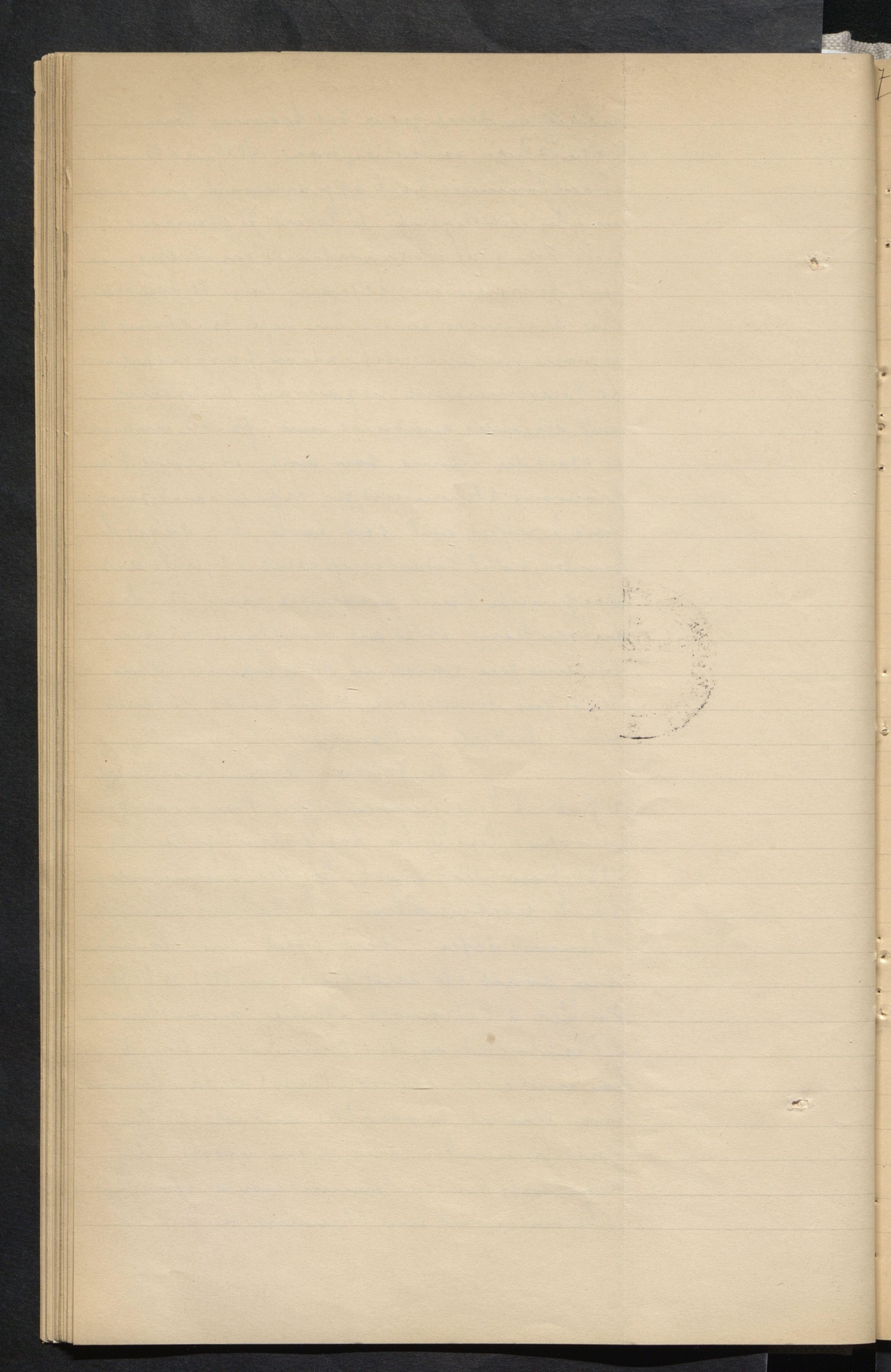
des territoires et joignant la capitale à la frontière) avait décidé que les acquisitions de terrains seraient faites par l'État avec le concours des Départements et des Communes. Malheureusement l'insuffisance de leurs ressources, et les réclamations firent abandonner ce système, et une loi du 19 juillet 1845 dispensa les Départements, et les Communes de fournir une partie des fonds nécessaires à l'acquisition des terrains.

Lorsqu'après la session des Conseils Généraux en 1864, l'État vit un mouvement considérable se produire pour réclamer la création d'un réseau secondaire, il pensa qu'il n'avait pas à faire pour ces lignes les mêmes sacrifices que pour celles du réseau d'intérêt général, et qu'il pouvait demander aux ressources locales leur concours pour la création des voies ferrées nouvelles. Il y avait à cela plusieurs motifs. Le premier était d'ordre financier. En effet à cette époque 24.000 kil. de chemins de fer étaient concédés dont 13.000 en exploitation se trouvaient entre les mains de 6 grandes Compagnies. Les sacrifices faits par le Trésor étaient considérables, car ils se montaient à 1500.000.000 par suite de la passion universelle, et justifiée des grandes lignes, passion à laquelle l'État avait donné satisfaction. Le 2. motif, c'est que les considérations d'utilité générale ne sauraient s'appliquer à des lignes secondaires qui, presque toujours,



ne répondent qu'à des besoins locaux. C'était par conséquent aux Départements et aux Communes qu'il appartenait par un emploi intelligent de leurs ressources de créer dans des proportions modestes une sorte de troisième réseau dont le but devait être de réunir au réseau déjà existant des régions que leur situation favorisait peu. Le Gouvernement ne pouvait subvenir aux dépenses que dans une faible mesure (c'était du moins son avis, et nous l'approuvons pleinement, en exprimant toutefois le regret qu'il soit sorti des sages limites qu'il s'était imposées, et qu'il ait augmenté d'une manière exagérée les subventions, et les ait remplacées par un système peu raisonné de garanties d'intérêts qui devait peser d'un poids si lourd sur les budgets de l'avenir.)

En 3e lieu, le Gouvernement réfutait les arguments que l'on avait invoqués, lors de la tentative faite en 1845, pour décharger les Départements de toute participation à l'établissement des Chemins de fer. A cet effet, une Commission avait été instituée en 1863 à l'effet d'aller à l'étranger étudier la construction et l'exploitation des Chemins de fer à bon marché. Les résultats de la Commission étaient favorables aux idées du Gouvernement. Voici ce qui ressort des résultats que la Commission a consignés relativement aux Chemins de fer de



7

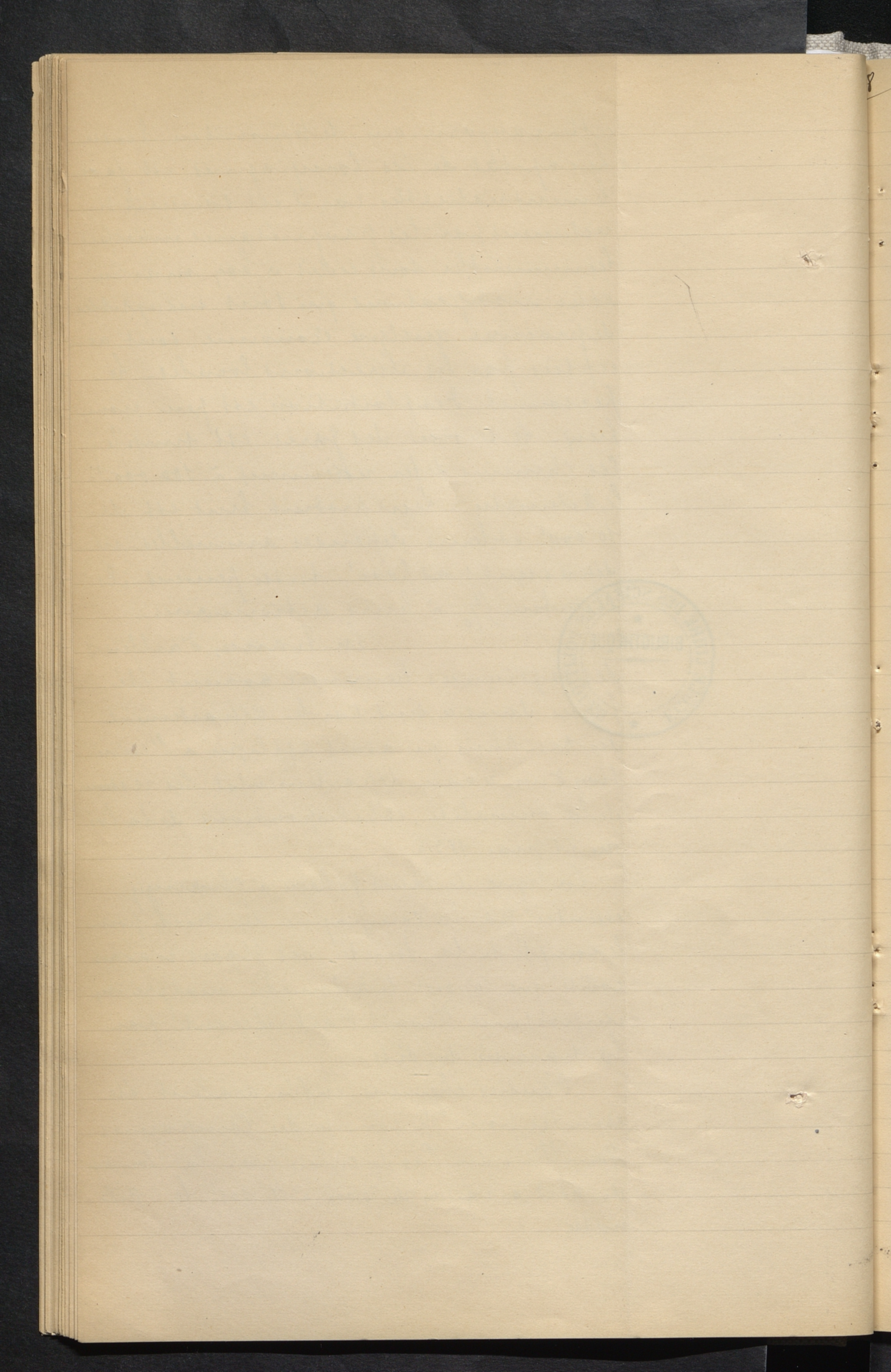
cette catégorie qui se trouvent en Écosse.
« Le capital de ces Compagnies est faci-
lement réalisables car il est souscrit di-
rectement par les propriétaires intéressés
les immeubles sont cédés à bon marché;
et les modifications qui sont susceptibles
de procurer quelque économie sont ac-
ceptées par les directions locales. Le
personnel d'exploitation est peu nom-
breux. Le service des Gares est simple.
Ces chemins de fer reviennent à 100.000f.
le kilomètre. Leur produit brut est de
10.000f. et leurs dépenses annuelles ne
dépassent pas 5.000f. Aussi peuvent ils
distribuer 5% à leurs actionnaires.

ÉCOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES
BIBLIOTHÈQUE

En France, d'ailleurs
des expériences heureuses avaient été
faites dans ce sens par le Département
du Bas-Rhin qui avait appliqué à l'exécu-
tion d'un réseau départemental les ressources
de la vicinalité, et les dispositions de la loi
du 21 mai 1836.

La ligne de Saint Gobain à Chauny
exécutée par la Compagnie du Nord pour
le compte de la Société des Glaces n'avait
coûté que 103.000f. le kilomètre malgré un
important travail d'art nécessité par
la traversée de l'Oise.

D'autres chemins enfin avaient été
exécutés pour le compte des Compagnies
Houillères du Pas de Calais par la Compagnie
du Nord à raison de 70.000 à 85.000f. le kilo-
mètre.

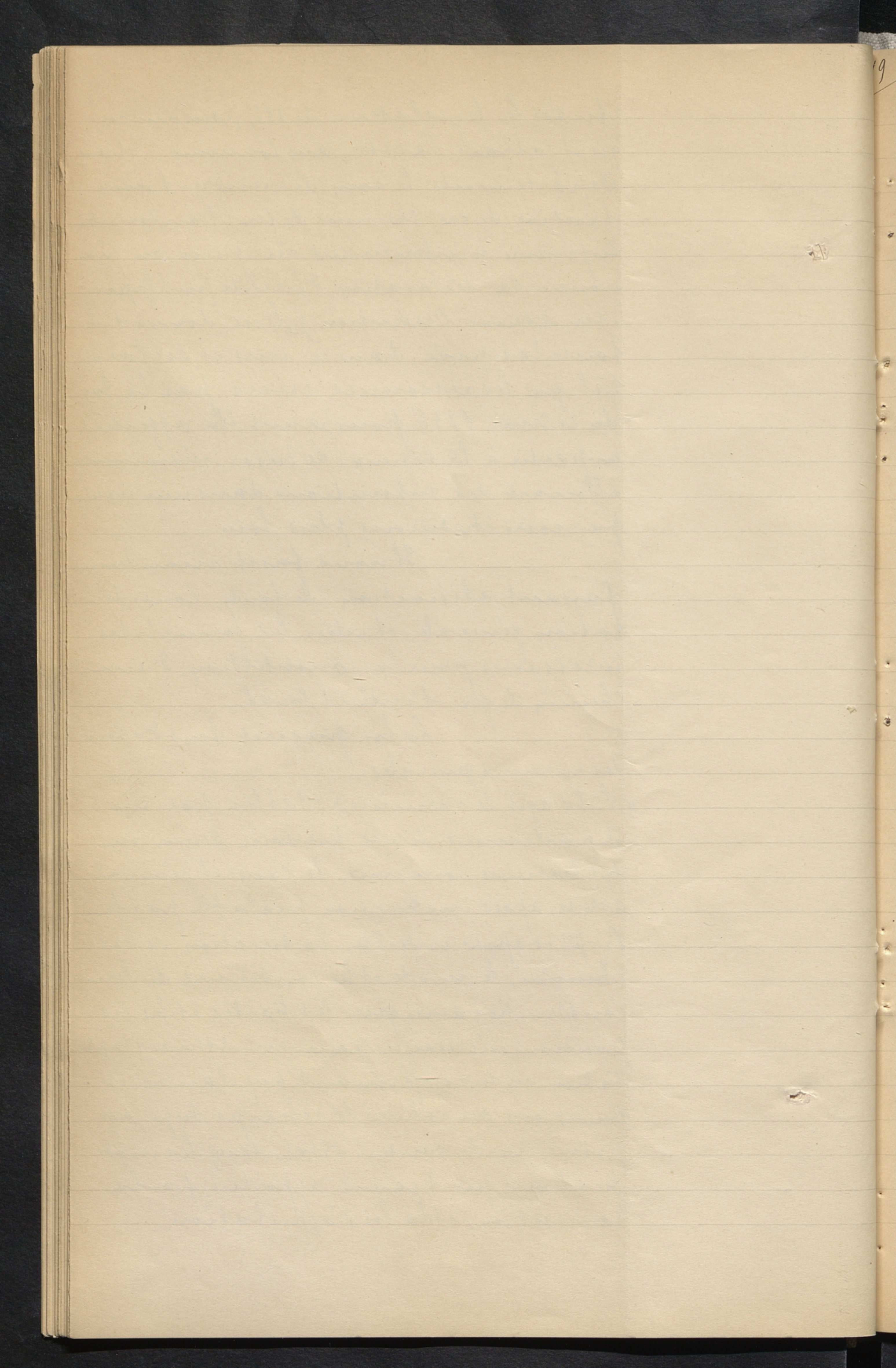


Aussi le législateur de 1865, convaincu qu'il fallait laisser aux Communes et aux Départements le soin de prendre l'initiative de ces chemins de fer (l'autorisation supérieure n'intervenant que pour en prononcer la déclaration d'utilité publique, et en assurer l'exécution), leur donna-t-il toute latitude dans ce sens et déclara-t-il que les ressources créées par la loi du 21 mai 1836 pourraient être affectées en partie à la dépense. Le Trésor néanmoins allouait des subventions dans une mesure que nous étudierons plus loin.

Il nous faut maintenant, faisant abstraction de toute considération générale, étudier les formalités nécessaires pour la constitution d'un chemin de fer d'intérêt local.

La loi prescrit tout d'abord des mesures générales:

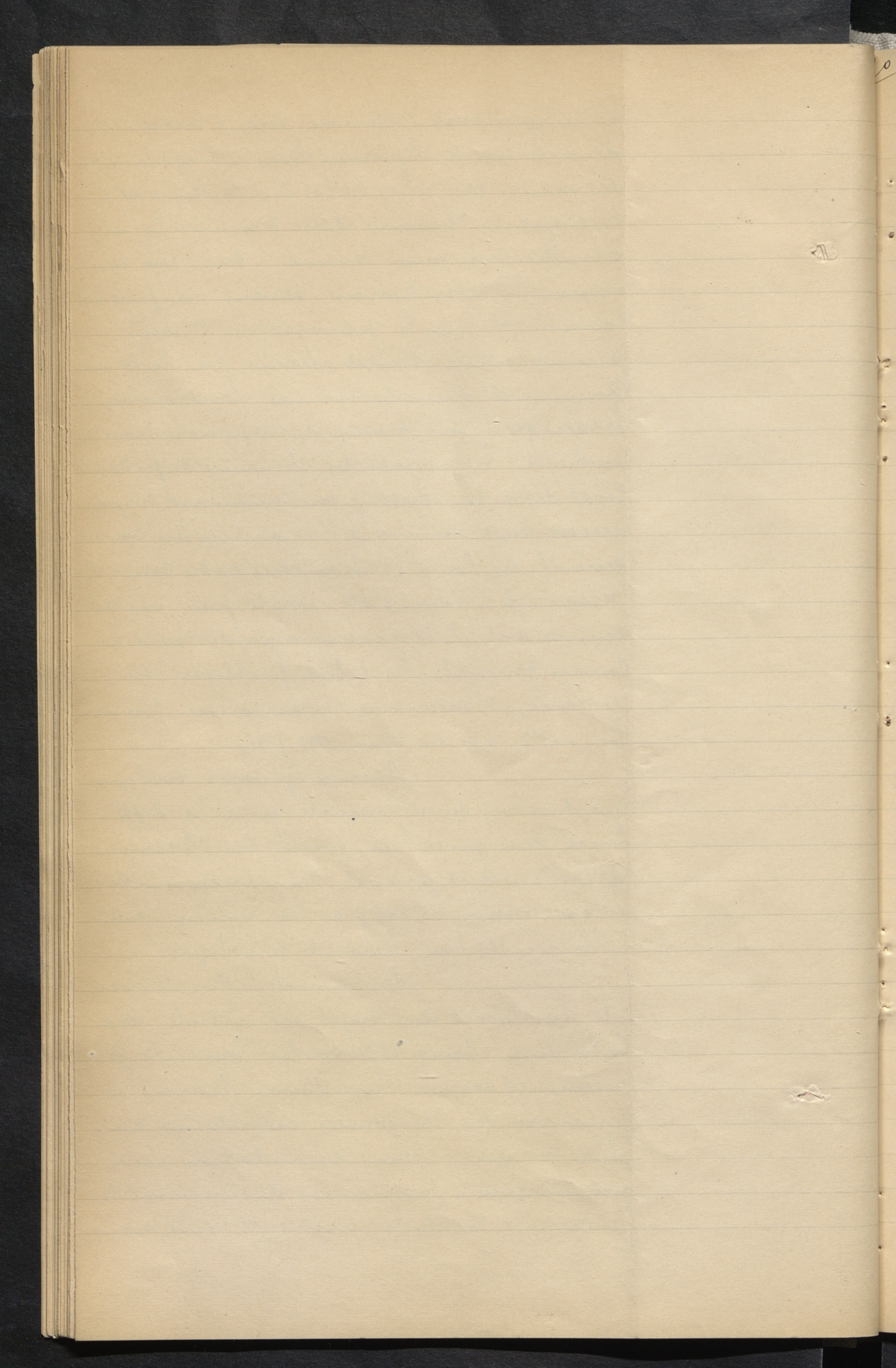
« S'il s'agit de chemins à établir par un département sur le territoire d'une ou de plusieurs Communes, le Conseil Général arrête, après instruction préalable par le Préfet et après enquête, la direction de ces chemins, le mode et les conditions de leur construction, ainsi que les traités et les dispositions nécessaires pour en assurer l'exploitation, en se conformant aux clauses et conditions du cahier des charges type approuvé par le Conseil d'Etat, sauf les modifications qui seraient apportées par la convention, et la loi d'approbation —



Si la ligne doit s'étendre sur plusieurs départements, il y aura lieu à l'application des articles 89 et 90 de la loi du 10 Août 1871 — S'il s'agit de Chemins de fer d'intérêt local « établir par une Commune sur son territoire, les attributions seront confiées au Conseil gal par le paragraphe 1er du présent article seront exercées par le Conseil Municipal dans les mêmes conditions, et sans qu'il soit besoin de l'approbation du Préfet — Les projets des Chemins de fer d'intérêt local départementaux ou communaux ainsi arrêtés sont soumis à l'examen du Conseil général des Ponts et Chaussées et du Conseil d'Etat — Si le projet a été arrêté par un Conseil Municipal, il est accompagné de l'avis du Conseil Général — L'utilité publique est déclarée, et l'exécution est autorisée par une loi (art 2. Loi du 11 Juin 1880) » —

Remarquons seulement qu'il ressort de cet article qu'à la différence de ce qui a lieu pour les Chemins de fer d'intérêt général, l'autorité qui fait la concession n'est pas la même que celle qui déclare l'utilité publique

Certaines difficultés ont été soulevées au sujet de l'article 46 de la loi du 10 Août 1871 sur les Conseils Généraux. Cet article leur donne le droit de prendre des décisions exécutoires par elles-mêmes, et sauf annulation en ce qui concerne « la direction des Chemins de fer d'intérêt local, les modes et conditions

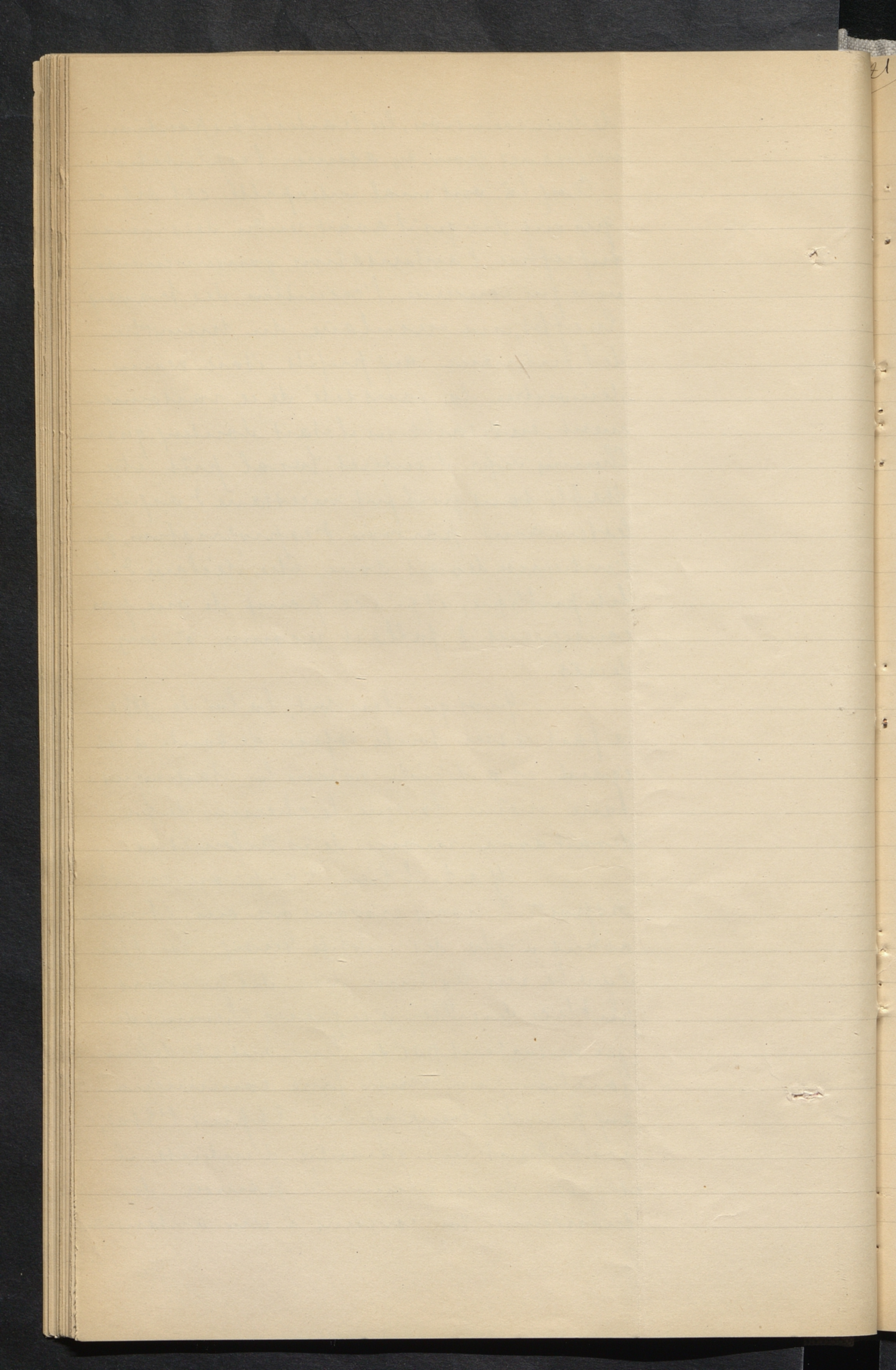


de leur exécution, les traités et dispositions nécessaires pour en assurer l'exploitation »

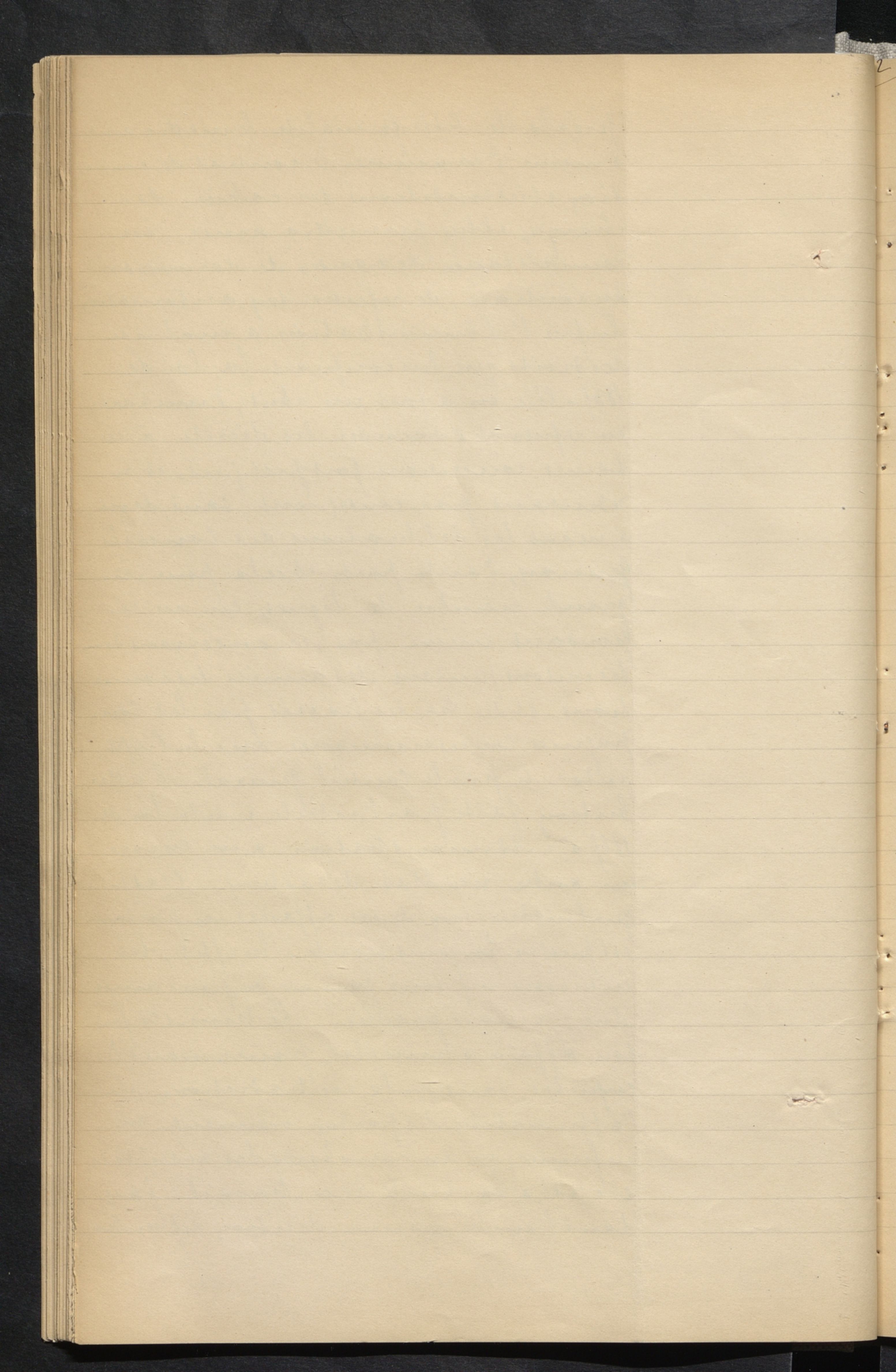
Ceux là ont mal interprété cet article qui ont dit qu'il avait rendu désormais superflue, l'autorisation gouvernementale en ce qui concerne l'exécution des travaux. En effet, une circulaire du Ministre de l'Intérieur aux préfets était venue démontrer la fausseté de ce raisonnement, en disant qu'il était douteux qu'un Chemin de fer d'intérêt local pût être établi sans qu'il fût nécessaire d'acquérir les terrains par voie d'expropriation, que l'entreprise devait donc être déclarée d'utilité publique, et qu'à ce point de vue par conséquent il fallait recourir à un décret.

Quoi qu'il en soit, la loi de 1880 a fait cesser toute espèce de doute à cet égard, et a décidé qu'une loi était nécessaire même lorsque le chemin de fer devait avoir moins de 20 kilomètres.

Y a-t-il lieu d'approuver cette dispos^{on} ? nous croyons que oui, et nous avons à cela des motifs sérieux. En effet il y a là un légitime désir des pouvoirs publics de veiller à ce que ces Chemins de fer ne sortent pas de leur but et de leur fonction pour venir faire concurrence aux Grandes Compagnies. Et puis l'État, accordant une garantie d'intérêts, il est juste de lui donner le pouvoir de subordonner son concours à une autorisation



préalable. Cette formalité le mettra ainsi à même d'examiner le contrat de concession et les conditions du cahier des charges, et lui permettra ainsi, en connaissance de causes de donner, ou au contraire, de refuser son autorisation. Enfin l'Administration a mal usé des droits que lui conférait la loi de 1865. Elle en a fait un abus, d'une part, en refusant d'accorder les décrets à certaines concessions fort justifiées, et en réduisant par conséquent, sans droit, à néant les délibérations des Conseils Généraux, d'autre part et cela pour un grand nombre de lignes, en ne répondant même pas, en conservant dans les cartons pendant des années des concessions, et des traités passés par les Compagnies Concessionnaires avec le Préfet autorisé par le Conseil Général. L'attribution faite par l'article 2 de la loi de 1865 à l'Administration a eu encore un autre résultat désastreux. C'est que l'instruction de ces affaires importantes est presque toujours secrète. En effet, les intéressés n'y sont jamais, ou pour ainsi dire, jamais appelés. Le Ministre fait son affaire à huis clos, poursuivant les enquêtes sans que la contradiction ou l'affirmation des parties viennent en infirmer, ou en corroborer les résultats, et c'est à la suite de ce travail fait dans l'ombre qu'une décision est rendue



l'intervention de l'Assemblée est au contraire une garantie. D'abord, l'Administration n'ayant plus la décision suprême sera obligée de proposer un projet de loi portant approbation ou infirmation du vote émis par le Conseil général. Elle devra faire un rapport qui sera rendu public, et pourra être discuté. Ensuite, à l'Assemblée, le débat sera public et contradictoire et cela de trois façons; d'abord dans les Bureaux, dans la Commission, enfin à la Tribune.

[Il y a là une certaine anomalie si l'on considère les règles suivies en matière de chemins de fer d'intérêt général. Aussi le législateur a-t-il voulu, à différentes époques, la faire disparaître. C'est ainsi que le 14 juin 1875 M. de Janzé a déposé à l'Assemblée Nationale une proposition ayant pour but de rapporter l'exception faite au profit des Chemins de fer de moins de 20 kilomètres. M. Krantz la même année a conclu à l'unification du Régime des Chemins de fer d'intérêt général et d'intérêt local. Cette conclusion a été adoptée en première et deuxième délibération. Citons pour mémoire les projets de MM. Wilson et Adam, et notons que l'anomalie est plus théorique que réelle, car il y a peu de lignes d'intérêt général dont le développement soit inférieur à 20 kilomètres, et en outre dans tous les cas

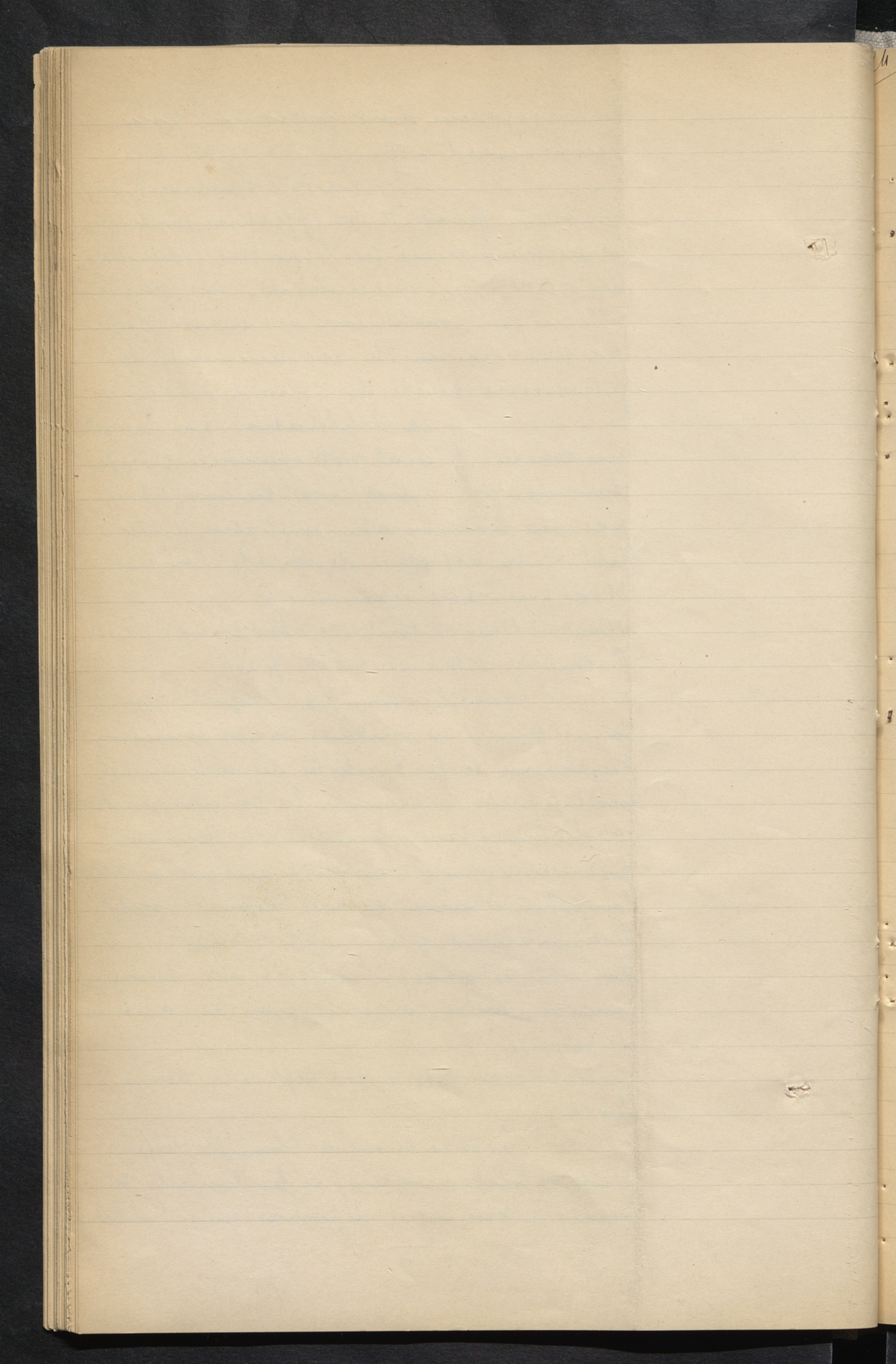
le législateur doit intervenir pour ouvrir un crédit]

La déclaration d'utilité publique produit des effets importants, et des conséquences sur lesquelles il est utile de s'arrêter quelques instants. En effet c'est elle qui est constitutive des droits des parties. Ceci résulte notamment de plusieurs arrêts du Conseil d'Etat.

« La délibération par laquelle un Conseil général vote une concession de chemins de fer d'intérêt local ne constitue pas une décision administrative susceptible d'être attaquée devant le Conseil d'Etat pour excès de pouvoir »
(Conseil d'Etat 28 Avril 1869, Ville d'Evreux S. 70 2. 228. P. Adm. chr D. 70. 3. 49, Leb chr p. 399)

« La délibération par laquelle un Conseil général en décidant la construction d'un chemin de fer d'intérêt départemental invite le préfet à prévenir la Compagnie des résolutions prises pour qu'elle puisse présenter des projets, en spécifiant que la dite Compagnie n'aura aucun recours contre le département, si les projets n'étaient pas acceptés, n'a pu conférer un droit même éventuel à la concession aux auteurs du projet »
(Conseil d'Etat. 8 Avril 1892 Dépt. de la Vienne Leb Chr.)

« Les Concessions de Chemins de fer d'intérêt local accordées par les Conseils généraux ne deviennent définitives que si l'utilité



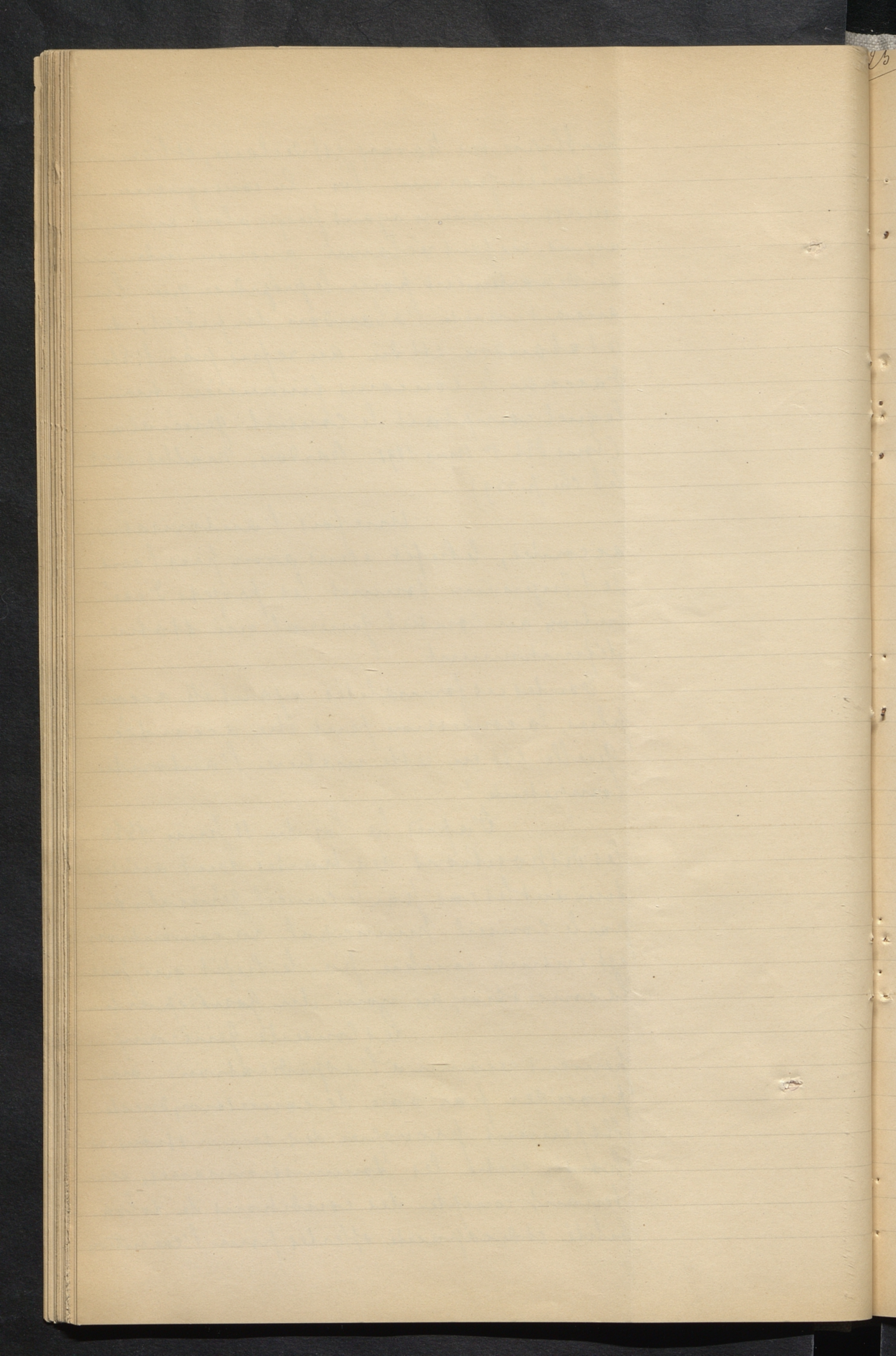
publique des travaux est déclarée, et l'exécution autorisée par une loi. En conséquence, le concessionnaire n'ayant jusqu'alors aucun droit acquis, ne peut réclamer aucune indemnité au Département pour le préjudice que lui aurait causé l'abandon du projet, si cet abandon est dû au refus par l'État d'accorder le concours financier sur lequel comptait le Conseil Général" (Cons. d'Et. 1er mai 1891 - Bardon, Mallet et Cie Leb. chr. p. 339) -

Une fois l'autorisation accordée, le Préfet après avoir pris l'avis de l'Ingénieur soumet les projets d'exécution au Conseil Général qui statue définitivement.

Toutes ces formalités ayant été accomplies, la concession peut être accordée. Quelle est en cette matière l'autorité compétente ?

D'après la loi du 11 Juin 1880, les dispositions des traités sont arrêtées suivant les cas par le conseil général, ou par le conseil Municipal - La convention est ensuite conclue par le Préfet qui fait la concession au nom du Département.

Les Conseils Généraux peuvent recourir à l'adjudication - ou procéder par voie de concession directe - Ils peuvent provoquer des soumissions, et choisir entre les soumissionnaires, en tenant compte des conditions de solvabilité et de capacité offertes pour l'exécution



du contrat. Le premier de ces deux modes a l'inconvénient de représenter aucune garantie pour la bonne exécution de l'entreprise.

Les concessionnaires peuvent être de natures bien différentes. Ce peut être un entrepreneur, plusieurs entrepreneurs associés agissant en nom collectif, ou soutenus par des commanditaires, ou enfin une Compagnie constituée sous forme de Société anonyme.

Le cahier des charges est l'acte constitutif de la concession. Il comprend l'ensemble des matières dont nous retrouverons sans cesse des dispositions dans le cours de cette étude. Le cahier des charges type a été fait en exécution de la loi de 1880. Il comprend 6 titres qui déterminent :

1°. les droits, et les obligations du concessionnaire pendant la durée de la concession

2°. les droits et les obligations du concessionnaire à l'expiration de la convention

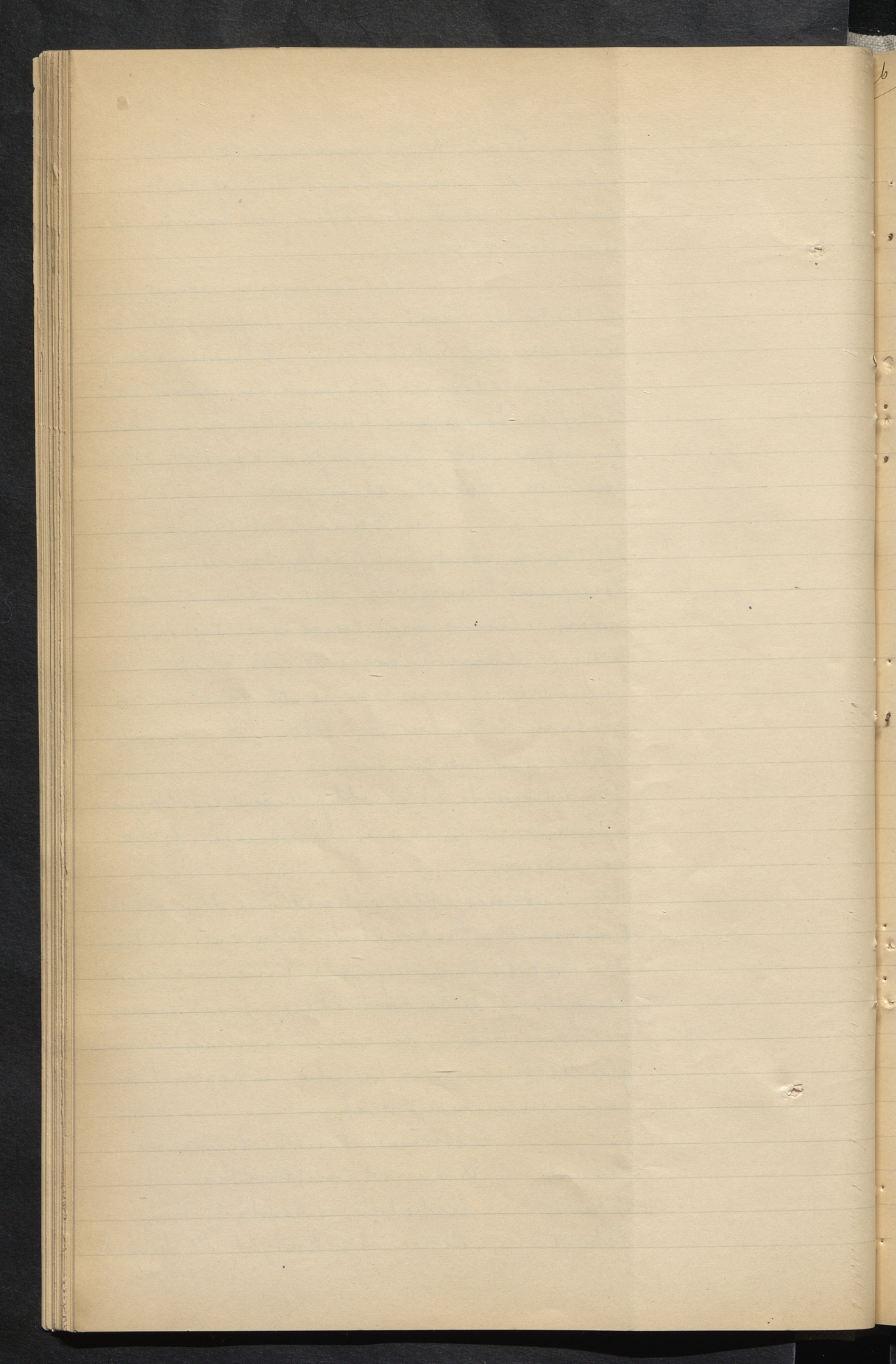
3°. les cas dans lesquels l'inexécution des conditions de la concession peut entraîner la déchéance du concessionnaire, ainsi que les mesures à prendre à l'égard des concessionnaires déchus.

Ces 6 titres sont les suivants :

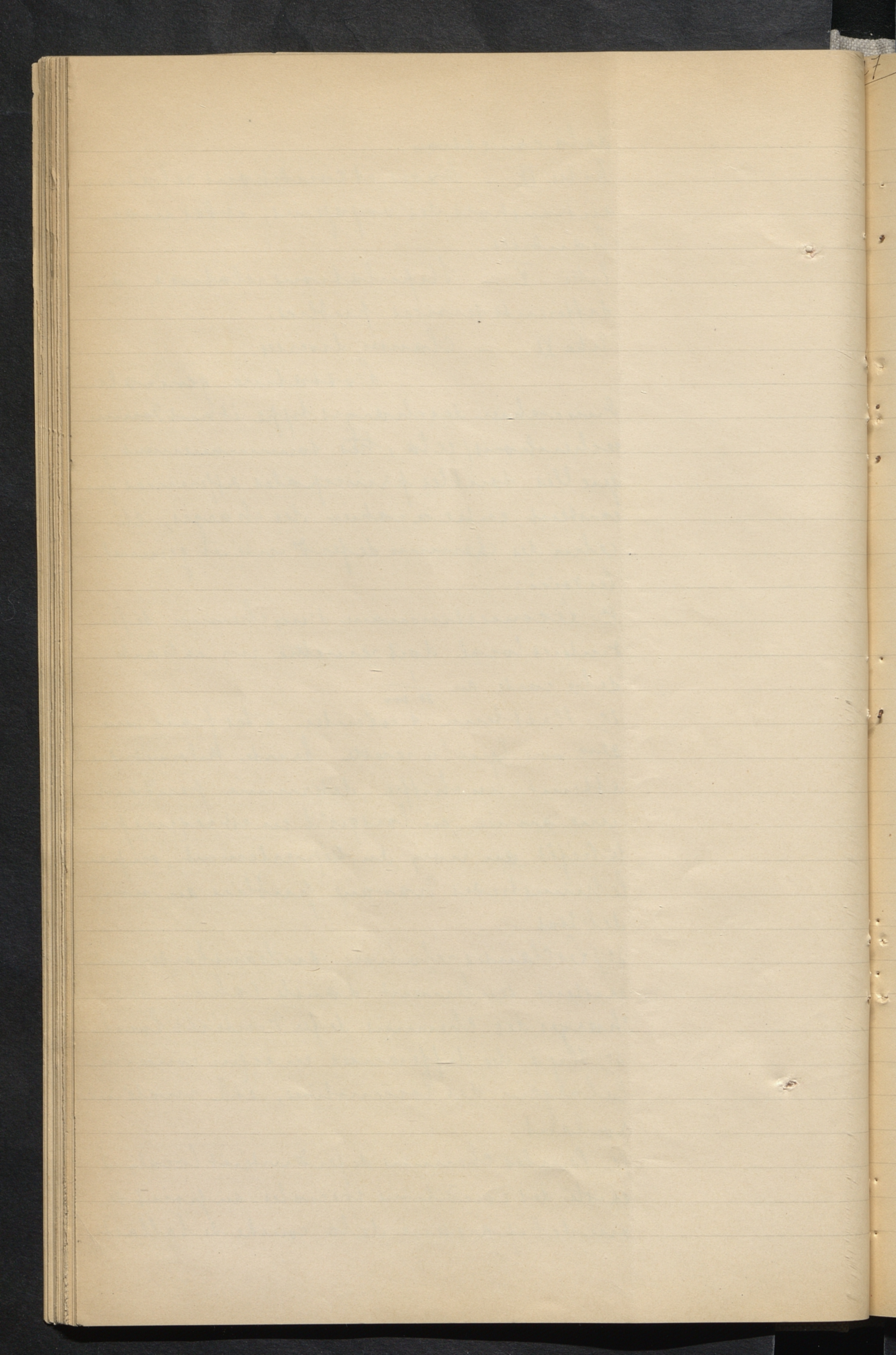
Titre I. – Tracé et Construction

Titre II – Entretien et Exploitation

Titre III – Durée, Rachat, et Déchéance



de la concession.
Titre IV — Taxes, et conditions relatives au transport des voyageurs, et des marchandises.
Titre V — Stipulations relatives à différents services publics.
Titre VI — Clauses diverses.
L'ossature générale d'un cahier des charges type étant donnée, recherchons (cela, très sommairement) quelles sont les principales différences qui existent entre ce cahier des charges, et celui des chemins de fer d'intérêt général. Les voici :
1° Le concessionnaire d'un chemin de fer d'intérêt local doit remettre un extrait de la carte au $\frac{1}{80.000}$
2°) Il est tenu d'exécuter à ses frais une 2ème voie lorsque la recette brute kilométrique atteint un chiffre déterminé pendant une année, ou lorsqu'il en est requis par le Préfet au nom du Département, ou par le Ministre des Travaux publics au nom de l'État.
3°) Les clauses relatives au transbordement existent seulement dans le cahier des charges des chemins de fer d'intérêt local.
4°) Il y a des différences en ce qui concerne la largeur des locomotives, et le matériel roulant.
5° Pour les chemins de fer d'intérêt local, il existe des conditions spéciales au point de vue de l'épaisseur de la couche de ballast



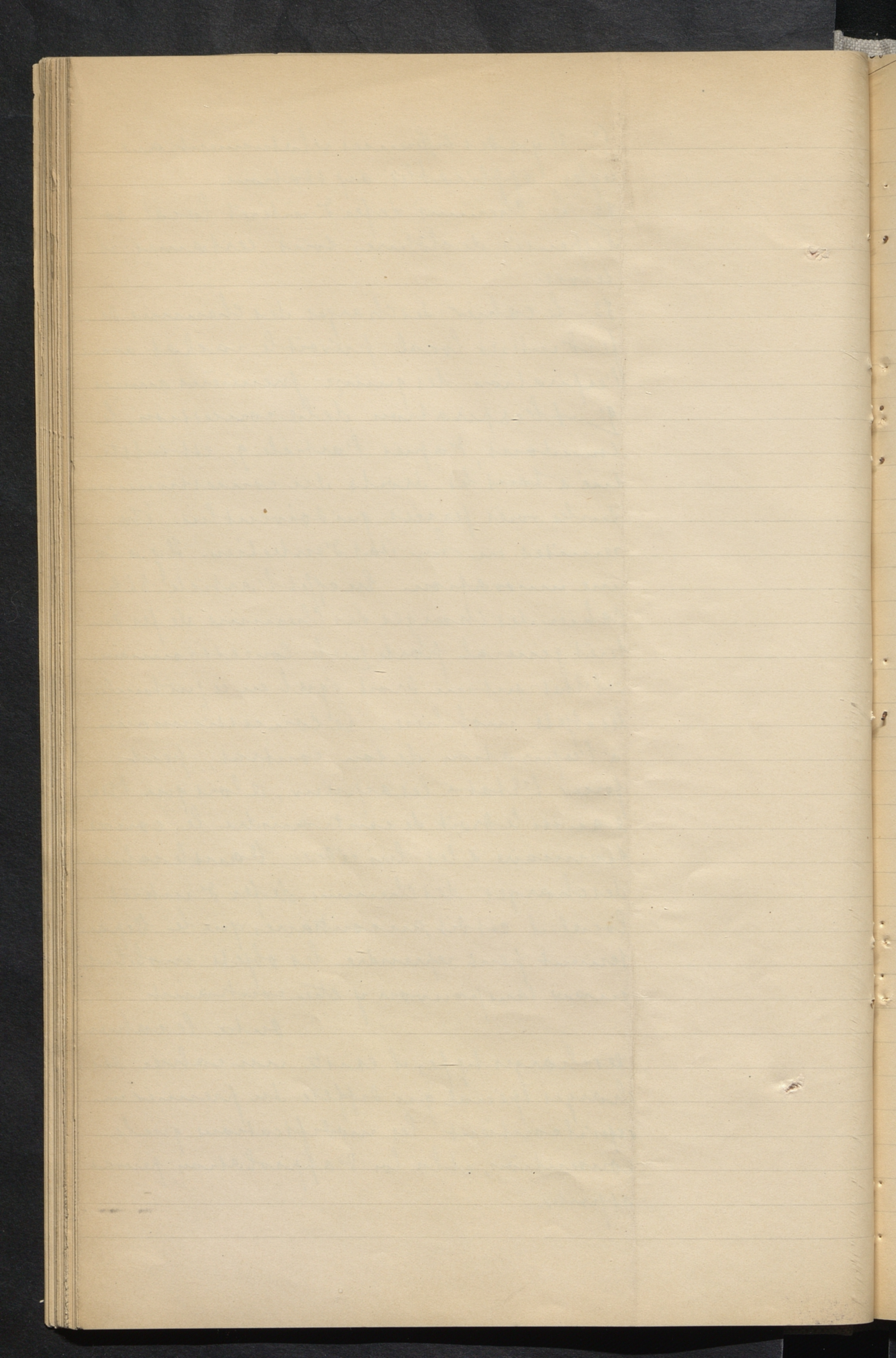
6° Il y a des différences relativement aux règles applicables aux stations.

7° Les Chemins de fer d'intérêt local sont dispensés de clôtures sous certaines réserves.

8° Le cahier des charges des Chemins de fer d'intérêt local prévoit le rachat avant l'expiration des quinze premières années.

9° A l'expiration de la concession, le concédant, d'après l'article 9, est substitué à tous les droits du concessionnaire sur les voies ferrées qui doivent lui être remises en bon état d'entretien. Il y a là une innovation. En effet l'article 36 du Cahier des charges des Chemins de fer d'intérêt général porte que le Concessionnaire et l'Etat ont un droit égal en ce qui touche les objets mobiliers. Le Concessionnaire à l'expiration de son contrat, peut forcer l'Etat à les acquérir, alors que l'Etat a aussi le droit de contraindre le concessionnaire à les lui céder. Dans le cahier des charges des chemins de fer d'intérêt local, il est dit, au contraire, que le Département peut reprendre les objets mobiliers, mais sans pouvoir y être contraint.

Outre le cahier des charges types il existe un cahier des charges spécial qui diffère du premier en ce qu'il contient les modifications que la convention, et la loi d'approbation peuvent apporter.



Nous allons étudier successivement les droits, et les obligations du concédant et du concessionnaire - les règles en matière de cession - et enfin les diverses causes qui peuvent mettre fin à une concession

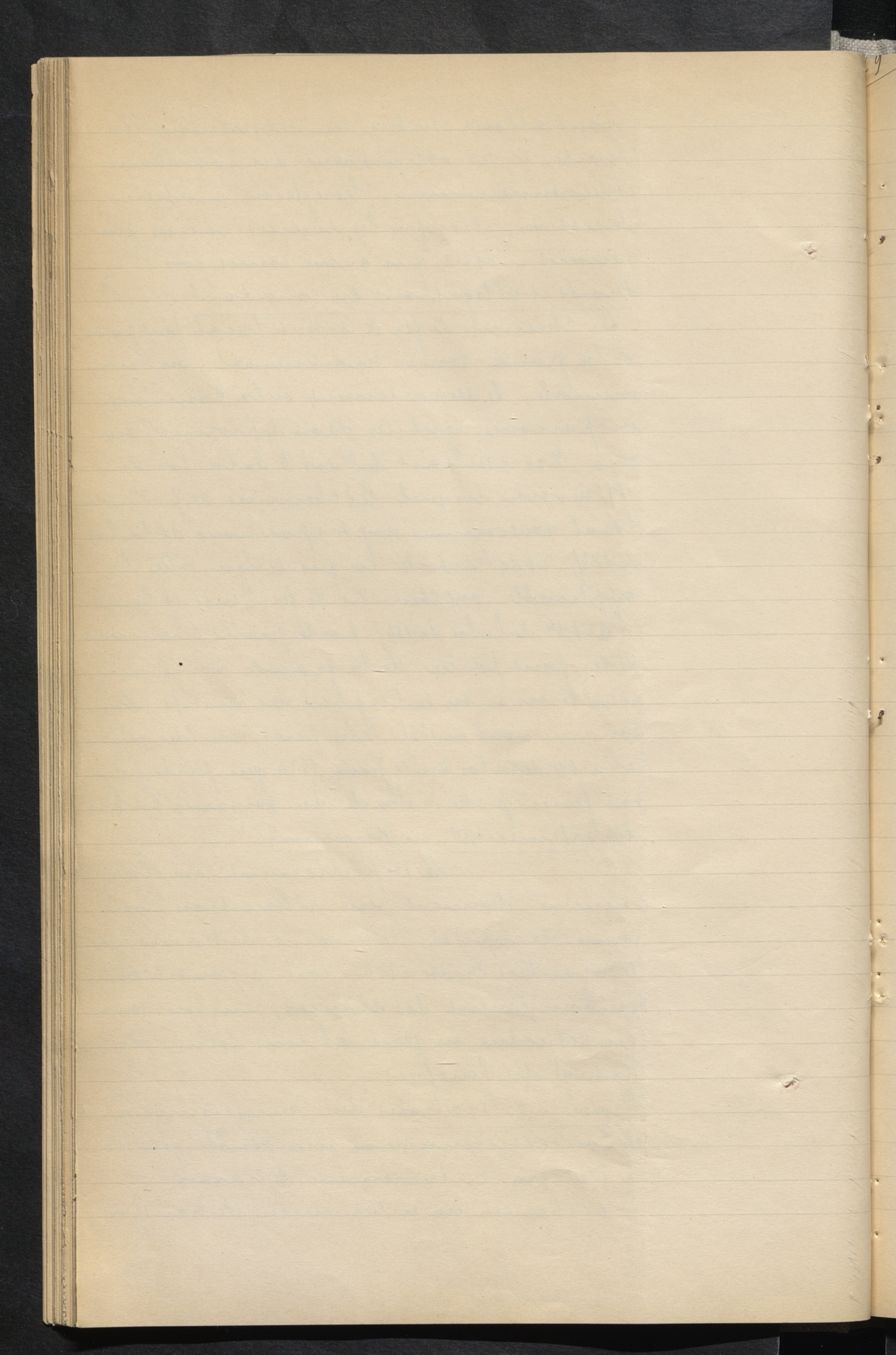
Droits et obligations du concédant.

Les Chemins de fer d'intérêt local font partie de la grande voirie départementale, ou Communale. Le Département ou la Commune ont par conséquent un droit de propriété sur eux - Ceci résultait de l'art 4 de la loi de 1865 en vertu duquel les chemins de fer d'intérêt local sont soumis aux dispositions de la loi de 1845, et de l'article 20 qui déclare cette loi applicable aux Chemins de fer d'intérêt local. L'art. 1er de la loi de 1845 porte que les Chemins de fer font partie de la grande voirie - ceci résulte en outre de l'exposé des motifs du Gouvernement en 1865 - Cela peut résulter enfin de l'art 11 de la loi du 11 Juin 1880 qui porte qu'une voie ferrée" p. être distraite du domaine public départemental, ou communal" -

Le Département, ou la Commune donnent une subvention sous forme de capital, de terrains, de travaux, ou de garanties d'intérêts - sous la condition du remboursement des avances, remboursement qui s'effectue en général sous forme de partage des bénéfices -

Droits et obligations du Concessionnaire

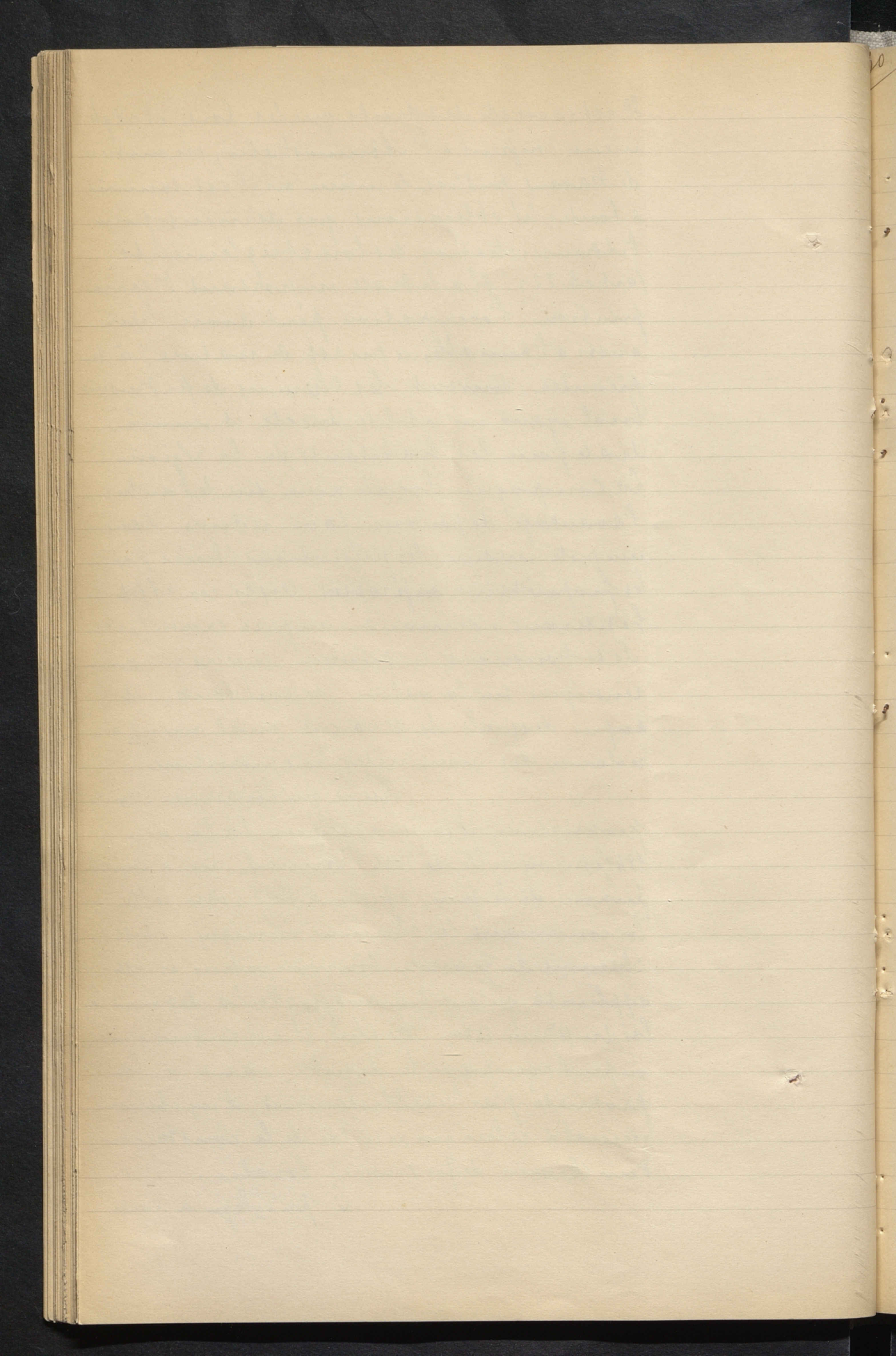
Le Concessionnaire a une double qualité:
c'est un entrepreneur de travaux
c'est aussi un entrepreneur de transports.



Il est investi des droits que les lois et règlements confèrent à l'Administration en matière de travaux publics, de même qu'il est soumis à toutes les obligations qui dérivent pour l'administration des lois et règlements (article 22) - Il a le droit important d'expropriation - l'occupation peut avoir lieu aussi à l'amiable, ce qui est de nature à se présenter souvent, les chemins de fer d'intérêt local ayant une utilité directe et immédiate pour les habitants de la région. La Compagnie locale aura sur les autres l'avantage de pouvoir faire réduire dans une juste mesure les prétentions élevées par les propriétaires expropriés. Ceux ci en effet hésiteront à demander un prix excessif, car ils se trouveront en présence de gens qui seront renseignés sur la valeur de leurs fonds, et auprès desquels ils seraient mal venus à réclamer des indemnités hors proportion.

En ce qui concerne l'expropriation, il faut appliquer la loi de 1841, et non celle de 1836, comme on a souvent proposé de le faire, et cela à tort, car cette loi concernant les chemins vicinaux, et les chemins de Grande Communication n'est applicable qu'aux tramways, et cela depuis la loi du 11 juin 1880 - De plus, il est évident qu'on ne peut comparer le trouble causé à la propriété par l'établissement d'un chemin vicinal à celui qui résulte de la construction d'un chemin de fer d'intérêt local

Le privilège accordé



par le décret du 26 Pluviose an II en matière d'entreprises de travaux publics exécutés pour le compte de l'État sur les sommes affectées à ces travaux ne peut être exercé par les entrepreneurs des travaux de construction d'un Chemin de fer d'intérêt local concédé sur la subvention fournie par l'État, et à l'encontre des créanciers du concessionnaire. La subvention du département n'a pas pour résultat de changer la nature des travaux.

En vertu des articles 6 et 8 de la loi du 11 juin 1880, et des articles 50, 60 et 61 du Cahier des Charges, l'autorité qui fait la concession a toujours le droit :

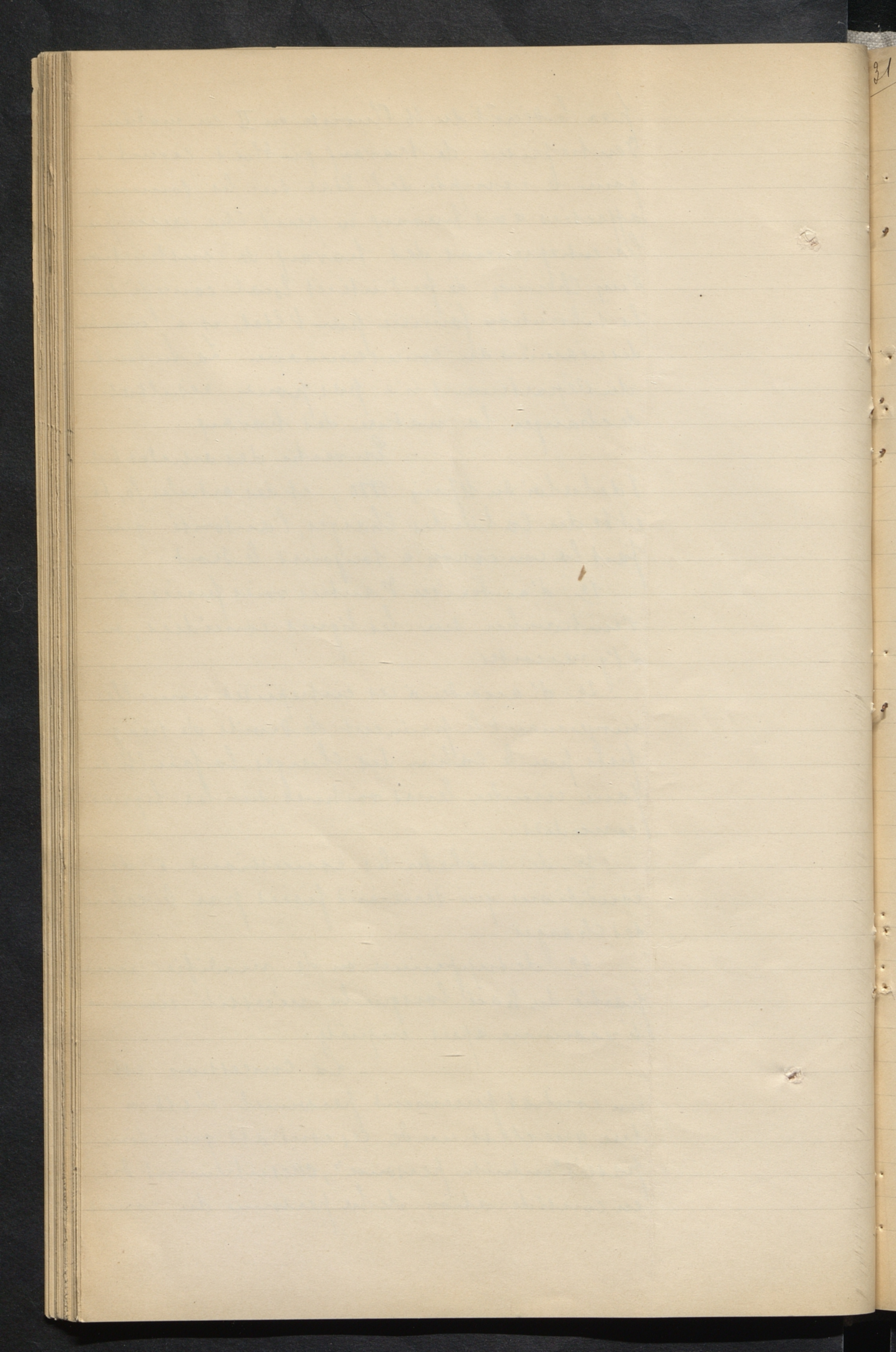
1° d'autoriser d'autres voies ferrées à s'embrancher sur les lignes concédées, ou à s'y raccorder.

2° d'accorder à ces entreprises nouvelles moyennant le paiement de droits de péage fixés par le cahier des charges la faculté de faire circuler leurs voitures sur les lignes concédées.

3° de racheter les concessions à des conditions qui seraient fixées par le cahier des charges

4° de supprimer ou de modifier une partie du tracé lorsque la nécessité en aura été reconnue après enquête.

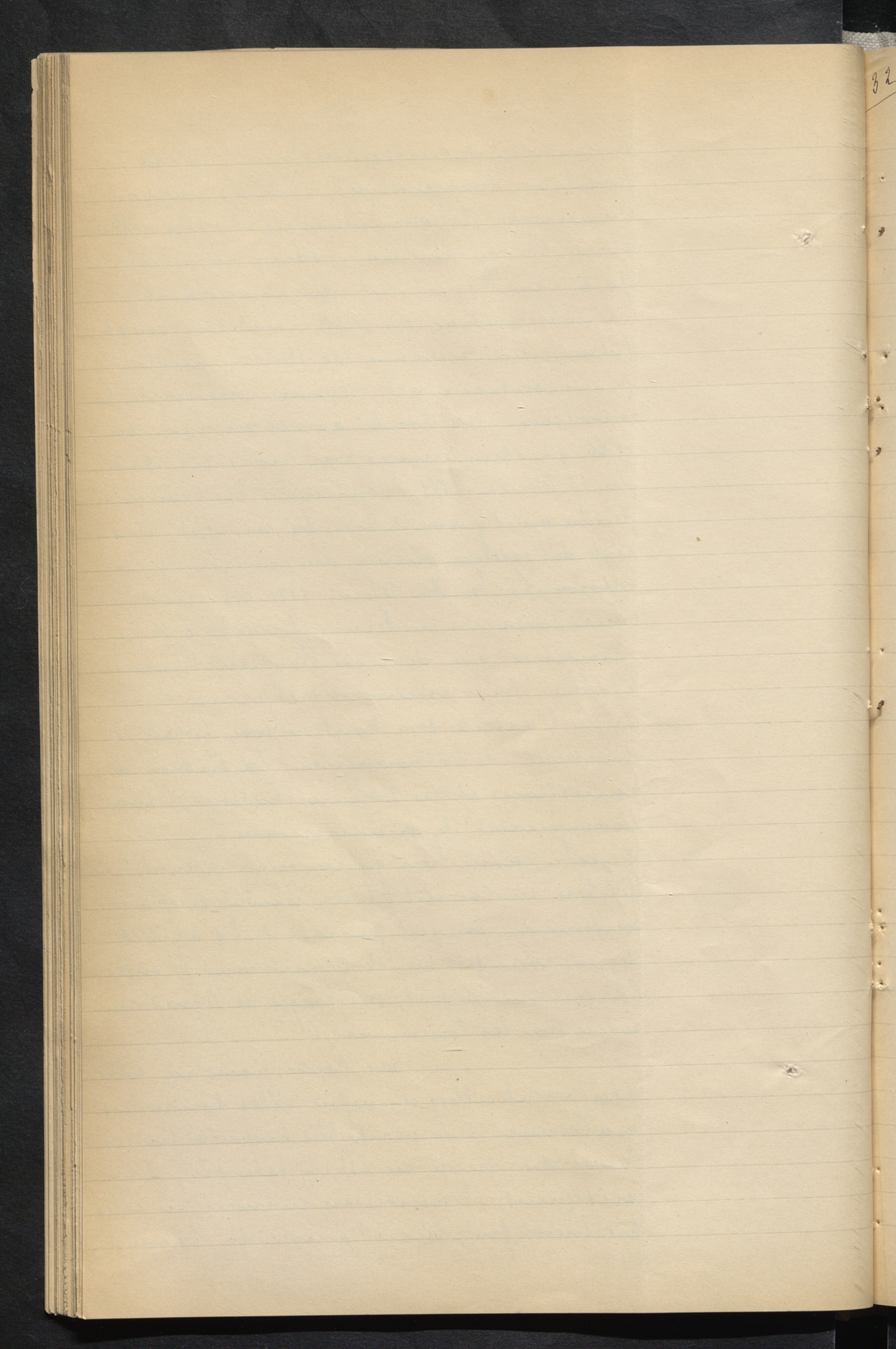
La Concession est un contrat purement personnel c'est à dire que c'est un de ces contrats qui sont passés "intuitu personae", ou autrement dit, en considération de la personne du conces-



tionnaire, des ressources qu'il a à sa disposition, de ses qualités, et de ses capacités, en un mot, des garanties qu'il offre. D'où il résulte qu'aucune cession ne peut être faite sans l'agrément du concédant.

L'inobservation de cette condition constituerait une violation de l'ordre public, et serait contraire à l'essence même de la concession. Un doute avait eu lieu sur cette question, mais par avis en date du 17 Février 1876, le Conseil d'Etat consulté décida qu'il y avait bien là en effet une règle de l'essence même du contrat de concession. La loi du 11 juin 1880 est venue d'ailleurs consacrer en termes formels cette Jurisprudence que de nombreux arrêts avaient établie. Voici comment s'exprime à ce sujet l'article 10 « Toute cession totale, ou partielle de la concession, la fusion des concessions et des Administrations, tout changement de concessionnaire ...... ne peuvent avoir lieu qu'en vertu d'un décret délibéré en Conseil d'Etat, rendu sur avis conforme du Conseil Général, s'il s'agit de lignes concédées par le Département, ou du Conseil Municipal, s'il s'agit de lignes concédées par les Communes »

Les Concessions ne sont plus perpétuelles (autrefois elles donnaient naissance à de véritables propriétés privées; le Canal du Midi en est un exemple) par conséquent, il arrive un moment où elles prennent fin. Mais l'arrivée du terme



n'est pas la seule cause d'extinction du contrat. Il faut y joindre en effet la déchéance le rachat, l'incorporation au réseau général, la résiliation, la substitution enfin à l'exploitation par le concessionnaire de l'exploitation par le Département, ou par la Commune.

Terme

Selon nous, la concession ne doit pas être inférieure à 75 ans.

[Sous le régime de la loi de 1865, la durée des Concessions était en général très longue, et atteignait 99 ans.

Les concessions les plus courtes ont été :

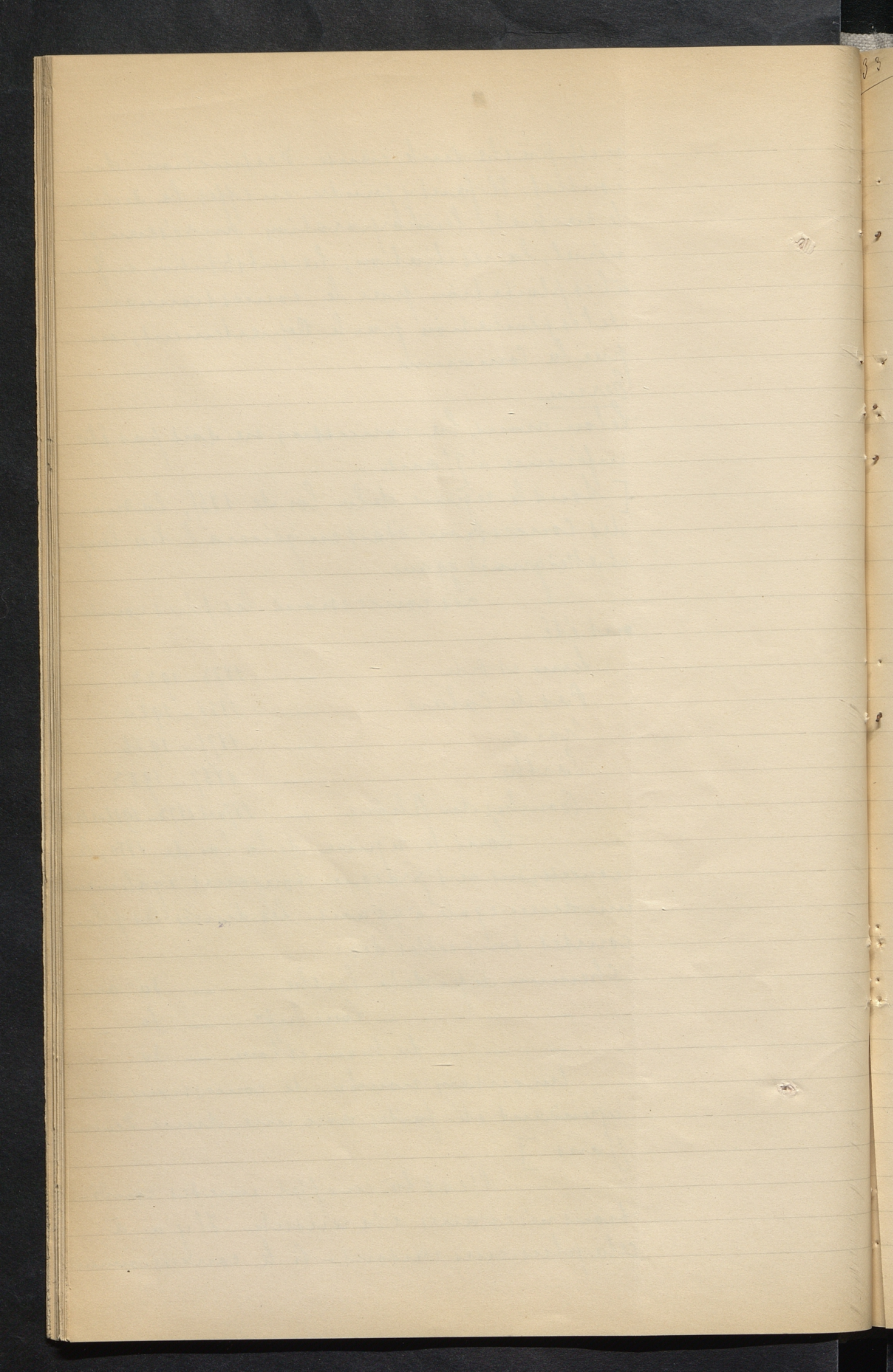
Seine et Oise	—	1873 - 1933
Pas de Calais	—	1868 - 1920
Nord	—	1875 - 1926
Sarthe	—	1867 - 1923
Bouches du Rhône	—	1870 et 1873 - 1916 et 1919

Sous le régime de la loi de 1880, les concessions ont presque toujours également une durée égale à 99 ans. Les durées les plus courtes sont celles des :

Chemins de fer de la Sarthe	—	30 ans
— — — — Loire Infre	—	50 —
— — — du Maine et Loire	—	30 —

Un certain nombre de concessions ont cependant été faites avec une durée d'environ 75 ans]

C'est là en effet une des conditions nécessaires à la réussite. Il y a à cela plusieurs raisons. Si le concessionnaire

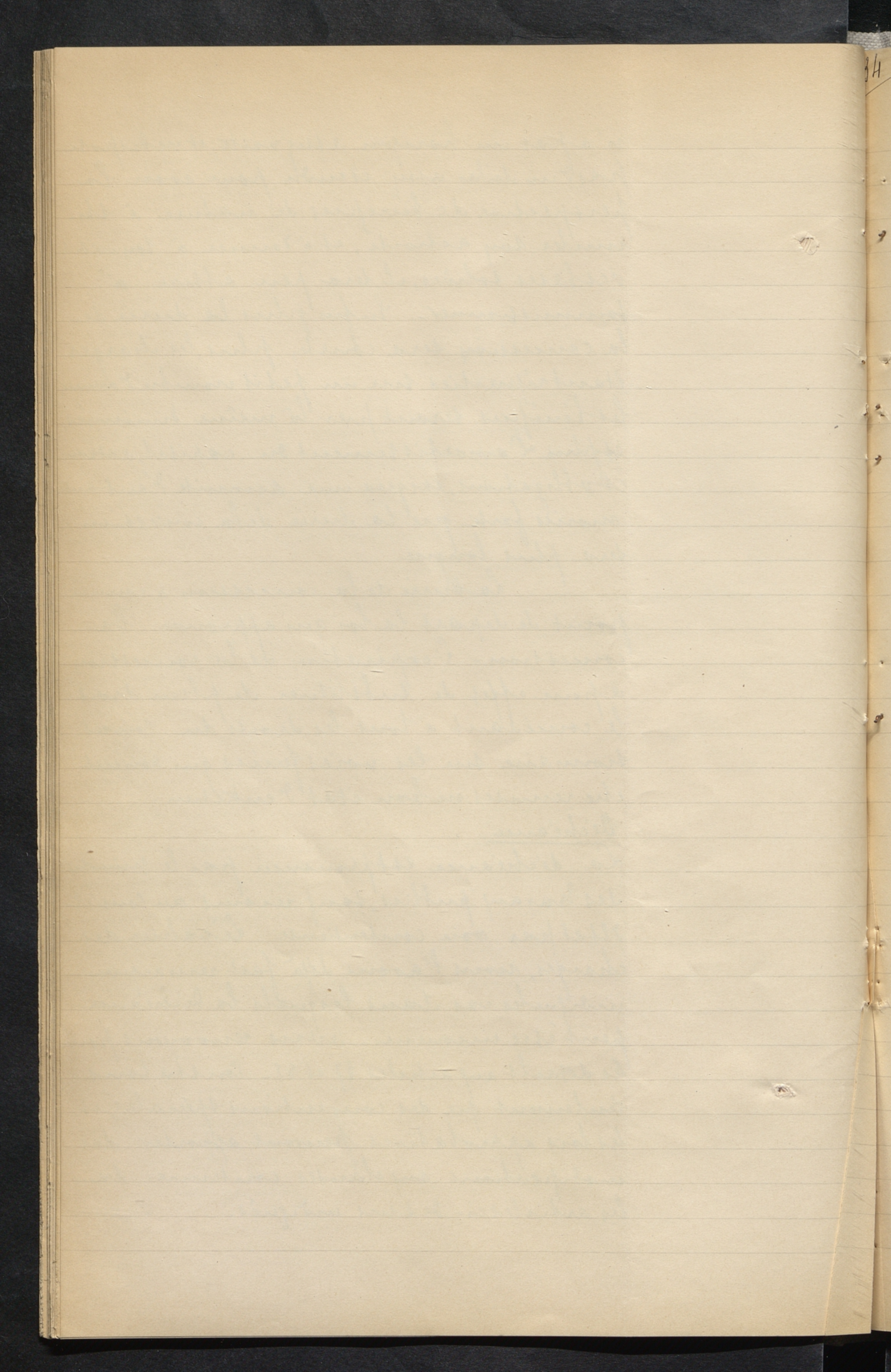


n'a pas un horizon assez vaste, et ne dispose pas d'un délai assez étendu pour avoir la perspective de bénéfices de nature à stimuler son activité, et à donner à son crédit des bases solides, il sera peu attiré à soumissionner. Enfin plus la durée de la concession sera courte, plus, les charges étant réparties sur un petit nombre d'années, les bénéfices seront par là même diminués, et ~~plus~~ l'amortissement du capital, actions et obligations, exigera une annuité d'autant moins forte que la durée de la concession sera plus longue.

La durée de la concession a comme point de départ la loi qui approuve la concession. L'expiration de la concession a pour effet de substituer de plein droit le concédant à tous les droits du concessionnaire sur les voies ferrées qui doivent être remises en bon état d'entretien.

Déchéance

La déchéance est prononcée par le ministre des travaux publics, sauf recours au Conseil d'État par voie contentieuse. Le cahier des charges, nous l'avons déjà fait remarquer indique les cas dans lesquels la déchéance peut être encourue. Nous renvoyons pour les détails aux articles 37 et 38. Constatons seulement que des conventions spéciales, et les lois approbatives peuvent apporter des modifications aux clauses contenues dans les articles ci-dessus indiqués.



Rachat.

Le rachat peut être effectué par l'autorité qui fait la concession. Il y a là une faculté qui lui est toujours réservée.

Les règles du rachat par l'Etat, les Départements, ou les Communes sont différentes suivant qu'il intervient avant l'expiration des quinze premières années de la concession, ou après (Article 6 § 3, et 36 du cahier des charges)

Incorporation au réseau général

Cette incorporation est presque toujours la conséquence de la déconfiture des Compagnies concessionnaires. Cela eut lieu par exemple pour les lignes qui avaient été concédées à la Compagnie d'Orléans à Rouen, et qui avaient été englobées dans l'affaire Philippart.

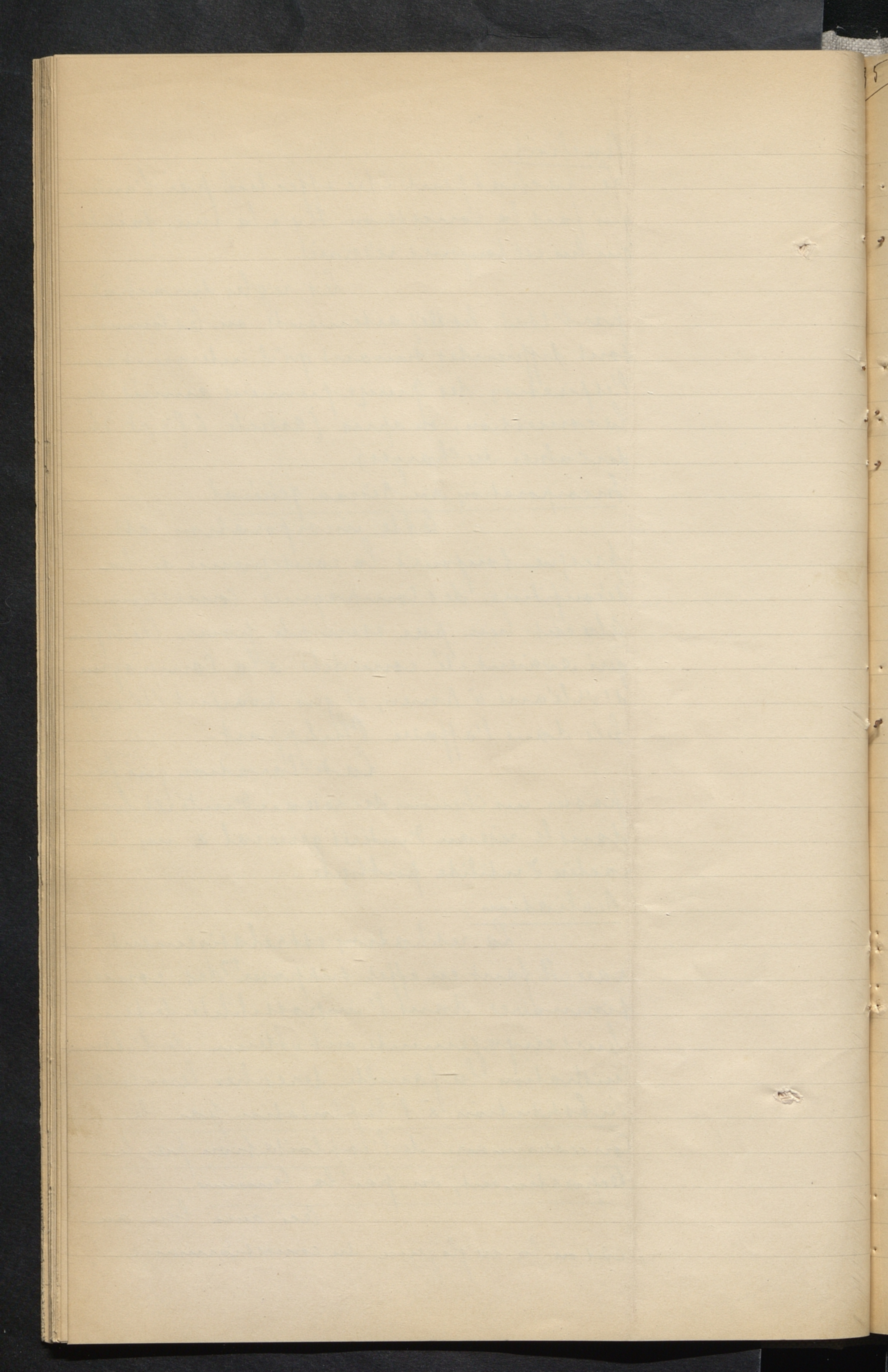
La déclaration qui fait passer un chemin du réseau d'intérêt local dans le réseau d'intérêt général a un caractère d'utilité publique.

Résiliation

La résiliation est relativement rare. Il faut en effet supposer que des concessionnaires dans l'impossibilité de tenir leurs engagements ont obtenu de l'Administration la faculté de résilier leur contrat.

Substitution à l'Exploitation par le Concessionnaire de l'exploitation par le Département, ou par la Commune.

Ceci aura lieu au cas où la négligence du concessionnaire



arriverait à compromettre la sécurité du public, ou à imposer des paiements d'annuités trop élevées.

Remarquons qu'il y a bien là une charge pour le Département et les communes que c'est bien à eux qu'incombe le soin de continuer la construction, ou de poursuivre l'exploitation, étant donné ce fait qu'il est impossible de cesser l'exploitation d'un chemin de fer improductif.

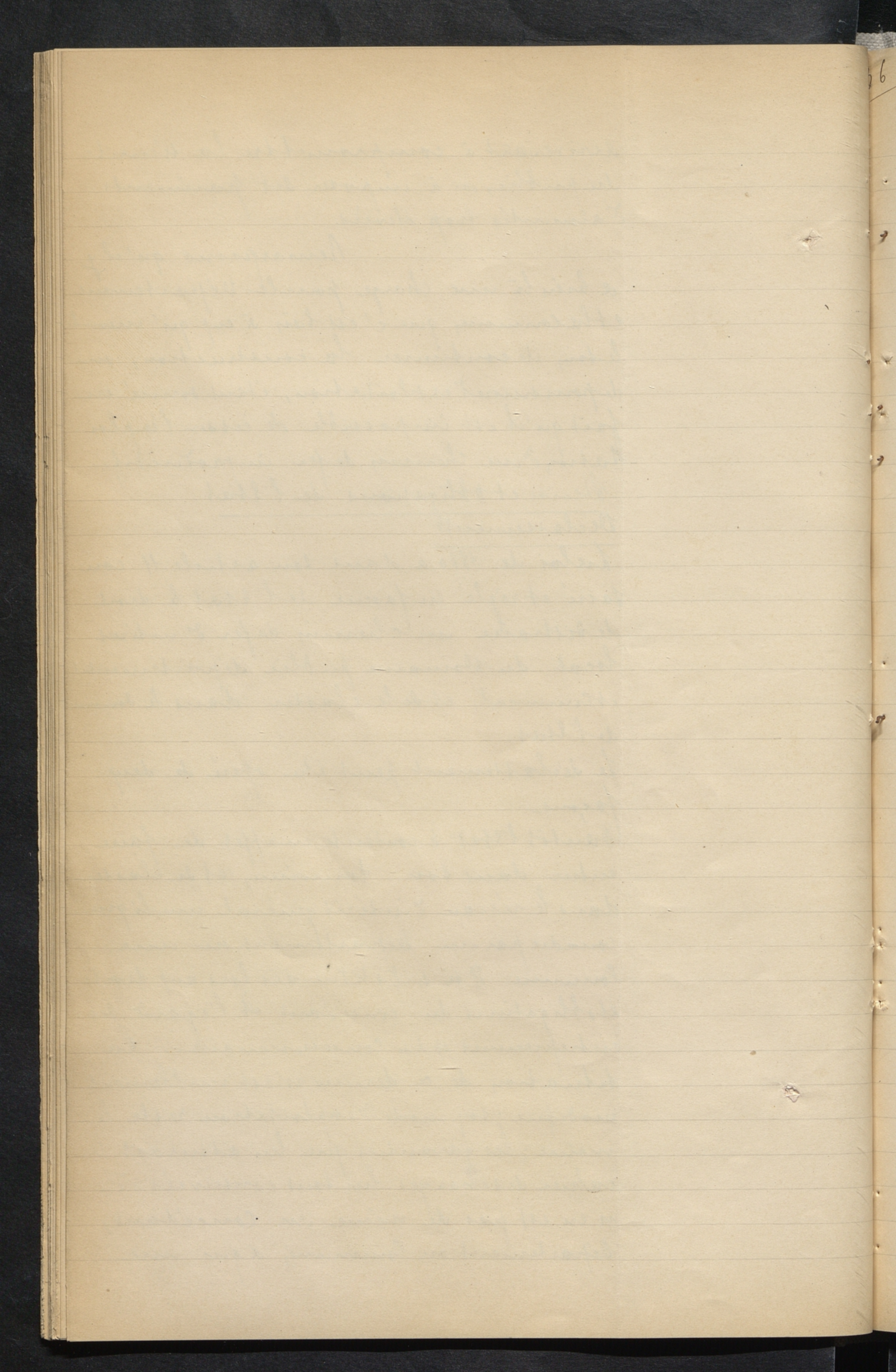
Droits et obligations de l'Etat.

Déclassement.

La loi de 1880 a dans son article 11 consacré et réglé en faveur de l'Etat le droit de distraire un chemin de fer d'intérêt local du Domaine public départemental et communal, et de le classer dans le domaine de l'Etat.

Le déclassement peut être opéré de deux façons.

Tantôt l'Etat se contente en effet de faire entrer dans son domaine, et de classer dans le réseau d'intérêt général une ligne concédée par un Département ou une Commune. Il se substitue dès lors aux droits et obligations du concédant à l'égard des entrepreneurs et du concessionnaire. La situation de ce dernier n'est nullement modifiée; son mode d'exploitation reste le même; les garanties que lui assurait le cahier des charges lui sont conservées. Il n'en est pas de même du concédant, Département ou Commune, à qui une



indemnité est due par suite de la dépossession. En effet ils ont créé par la concession une propriété à leur profit, propriété qui devait compenser par les ressources qu'elle était appelée à procurer les sacrifices auxquels elle avait tout d'abord donné lieu.

Tantôt au contraire, l'État vient évincer le Concessionnaire pour exploiter lui-même, ou pour confier l'exploitation du chemin de fer à une autre Compagnie. Dans ce cas les principes d'équité exigent qu'il y ait indemnité.

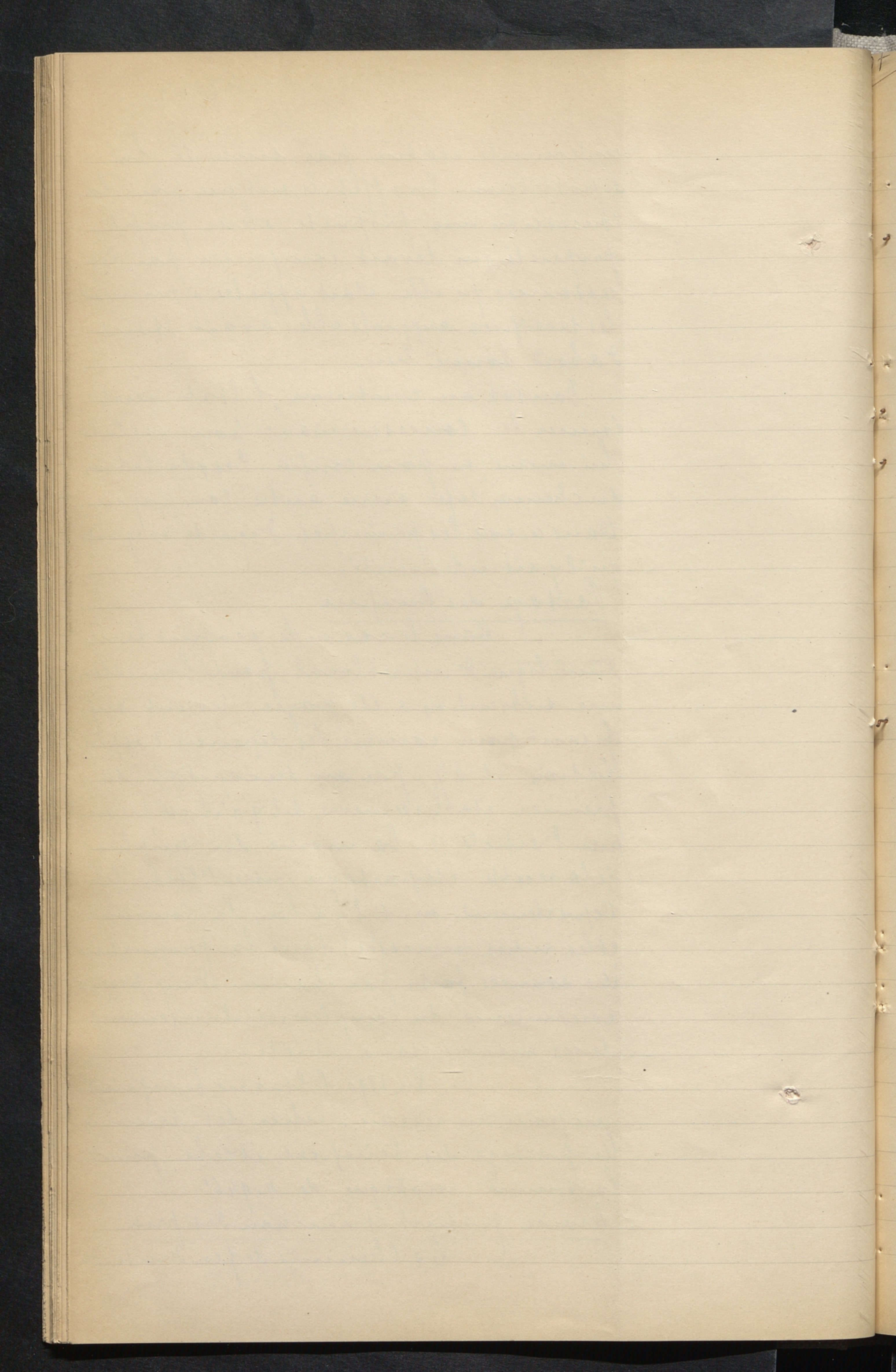
Partage des Bénéfices

Dans le cas où le produit brut d'une ligne d'intérêt local, pour laquelle une subvention a été payée, devient suffisant pour couvrir les dépenses d'exploitation et 6% par an du capital de premier établissement, tel qu'il est prévu par l'article 13, la moitié du surplus de la recette est partagée entre l'État, le Département, ou, s'il y a lieu, la Commune et les autres intéressés, dans la proportion des avances faites par chacun d'eux, jusqu'à concurrence du complet remboursement de ces avances, sans intérêts.

En 1890 l'État ne bénéficiait que pour un réseau : celui des Ardennes du partage des bénéfices, et cela pour la somme modique de 4.946f.

Service gratuit et réductions des prix.

Les Chemins de fer d'intérêt



local qui reçoivent, ou ont reçu une subvention du Trésor sont seuls tenus de cette obligation (art 17 - loi de 1880)

Nous renvoyons pour les questions de détail qui ne peuvent trouver place dans cette étude aux articles 53, 54, 55, 56 et 57 du cahier des charges.

Impôts.

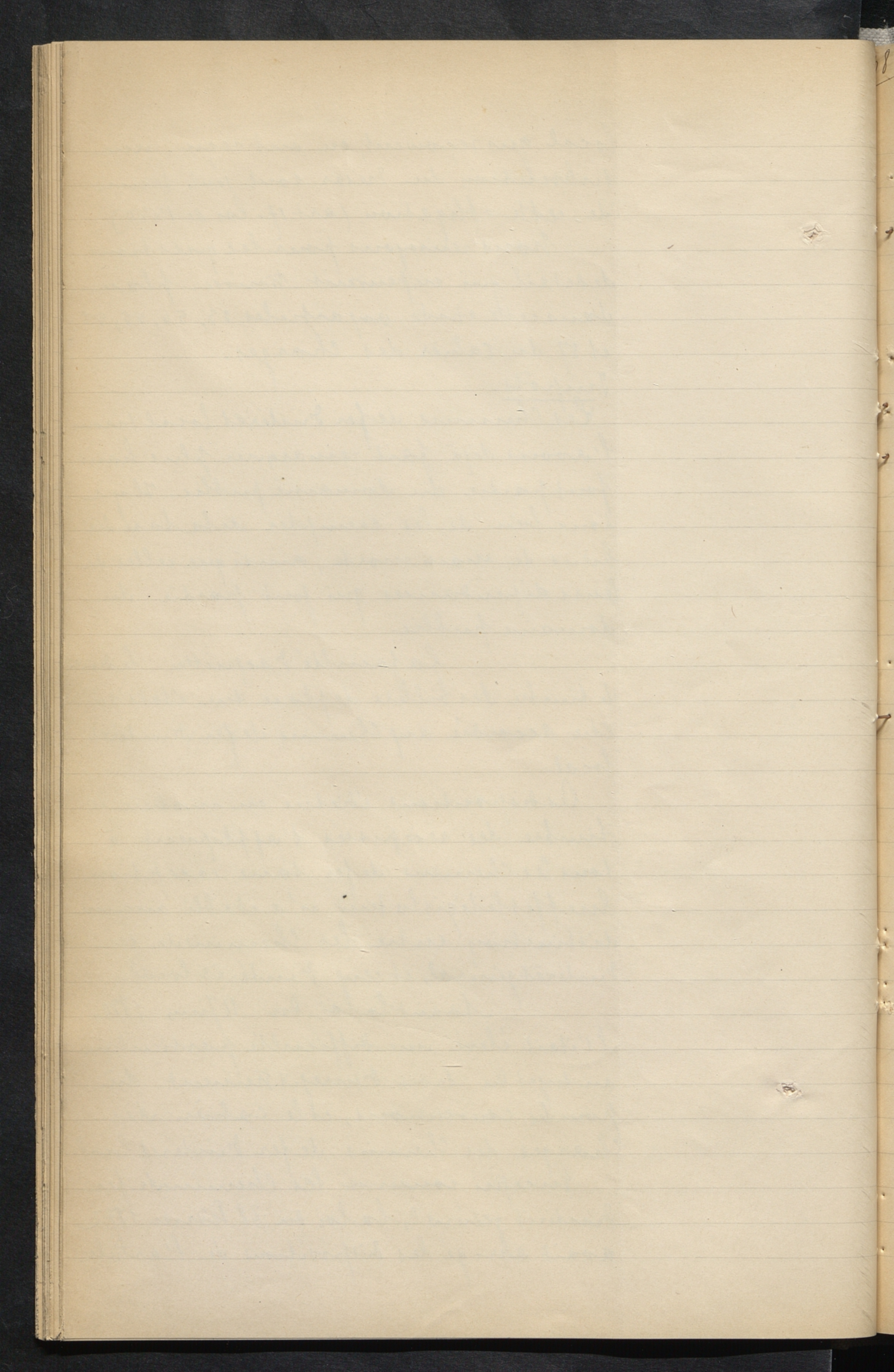
Les chemins de fer d'intérêt local (nous l'avons déjà fait remarquer plus haut) font partie du domaine public. Il y a donc lieu de les exempter de la taxe des biens de main-morte, ainsi que celles de leurs dépendances qui font partie du domaine public.

La faculté d'acquitter le droit de timbre des billets de place sur états peut être accordée aux chemins de fer d'intérêt local.

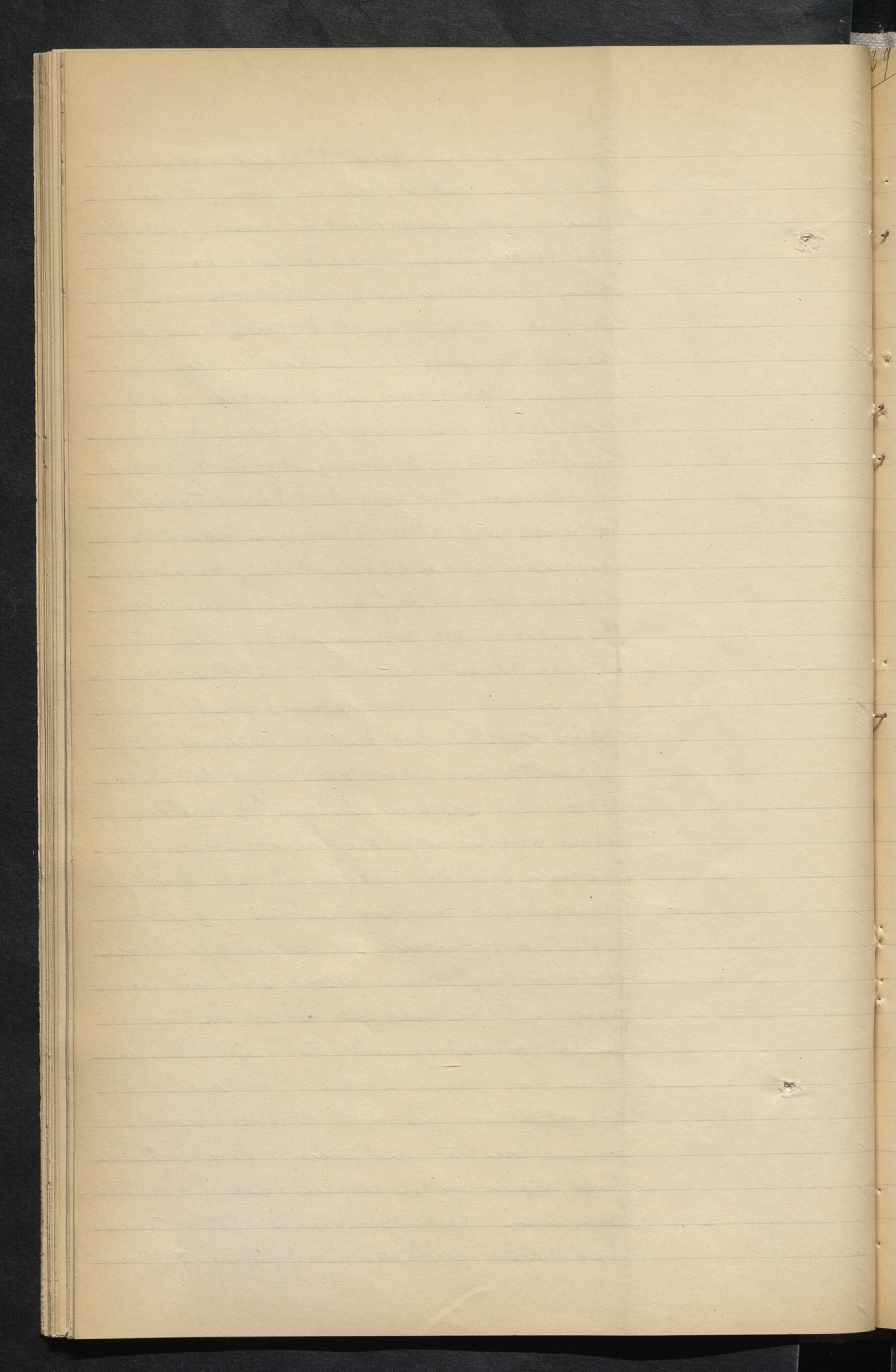
Les dispositions édictées en matière de timbre des récépissés s'appliquent à tous les chemins de fer sans exception. En effet le législateur n'a établi aucune distinction entre les chemins de fer d'intérêt général et ceux d'intérêt local.

Avant la loi du 11 Juin 1880, il s'était élevé une difficulté particulière au sujet du droit d'enregistrement dû pour les conventions, et le cahier des charges des chemins de fer d'intérêt local.

En ce qui concerne les chemins de fer d'intérêt général, la loi du 28 Février 1872 avait abrogé les dispositions de l'article



75 de la loi du 15 mai 1818 qui avait fixé à 1 franc le droit fixe dû pour l'enregistrement des marchés de constructions, et de fournitures dont le prix doit être payé directement ou indirectement par le Trésor et qui les avait dispensés du droit proportionnel, et elle avait remplacé l'ancien droit par un droit fixe gradué, applicable aux marchés dont le prix doit être payé directement par le Trésor — l'Administration de l'Enregistrement a pensé que cette disposition étant spéciale aux marchés passés par l'État, les marchés passés par les Départements qui jusque là avaient été assimilés aux marchés d'État étaient passibles du droit proportionnel de 1% établi par l'art. 69 § 2 n° 3 et § 3 n° 1 de la loi du 22 Frimaire an VII et par l'article 51 n° 3 de la loi du 28 Avril 1816. Il s'ensuivait que la même règle était applicable aux concessions d'un chemin de fer d'intérêt local qui sont des marchés de travaux publics. Malgré cette jurisprudence et la modification de la loi, les Départements avaient inséré dans l'article final du Cahier des Charges que la Convention ne serait passible que d'un droit fixe de 1 franc — Le Conseil d'État fit remarquer que cette clause était illicite, comme constituant une réduction d'impôts, réduction qui ne peut faire l'objet d'une convention — Le législateur de 1880 a tranché la difficulté en fixant à 1 franc le droit



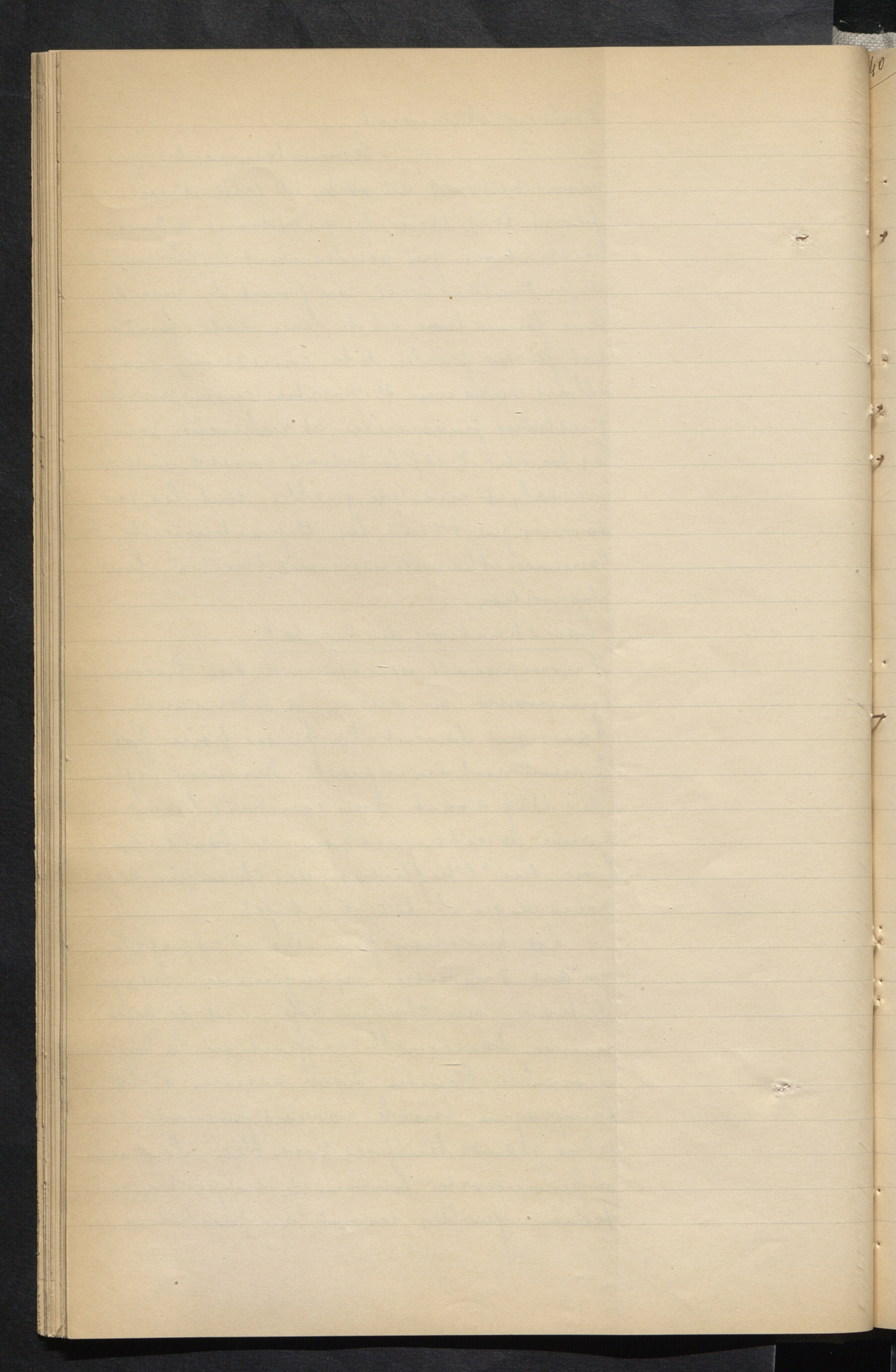
d'enregistrement.

Maintenant que nous venons d'étudier, et cela d'une façon très brève, les questions administratives qui concernent les chemins de fer d'intérêt local au point de vue de leur formation, et de leur acte fondamental, je veux parler de la concession, nous allons dans une 2e partie envisager les questions financières, et rechercher comment les Sociétés d'exploitation constituent leur capital, et ensuite quelles sont les ressources que l'Etat, les Départements, les Communes, et les intéressés mettent à leur disposition.

Constitution du Capital.

Il nous paraît nécessaire de dire brièvement comment on arrive à déterminer les bases qui doivent être prises pour fixer le montant du capital. Monsieur Seguin dès 1839 avait bien compris l'importance de cette question, et dans son livre sur "l'Influence des chemins de fer" voici ce qu'il dit à ce sujet

« La question première et capitale qu'ait à résoudre un ingénieur chargé de tracer un chemin de fer, c'est de déterminer dans quelle proportion la dépense devra être limitée pour assurer à la Compagnie sous le rapport financier les plus grands bénéfices possibles. Pour cela il lui importe surtout de supputer exactement quelles seront la quantité et la



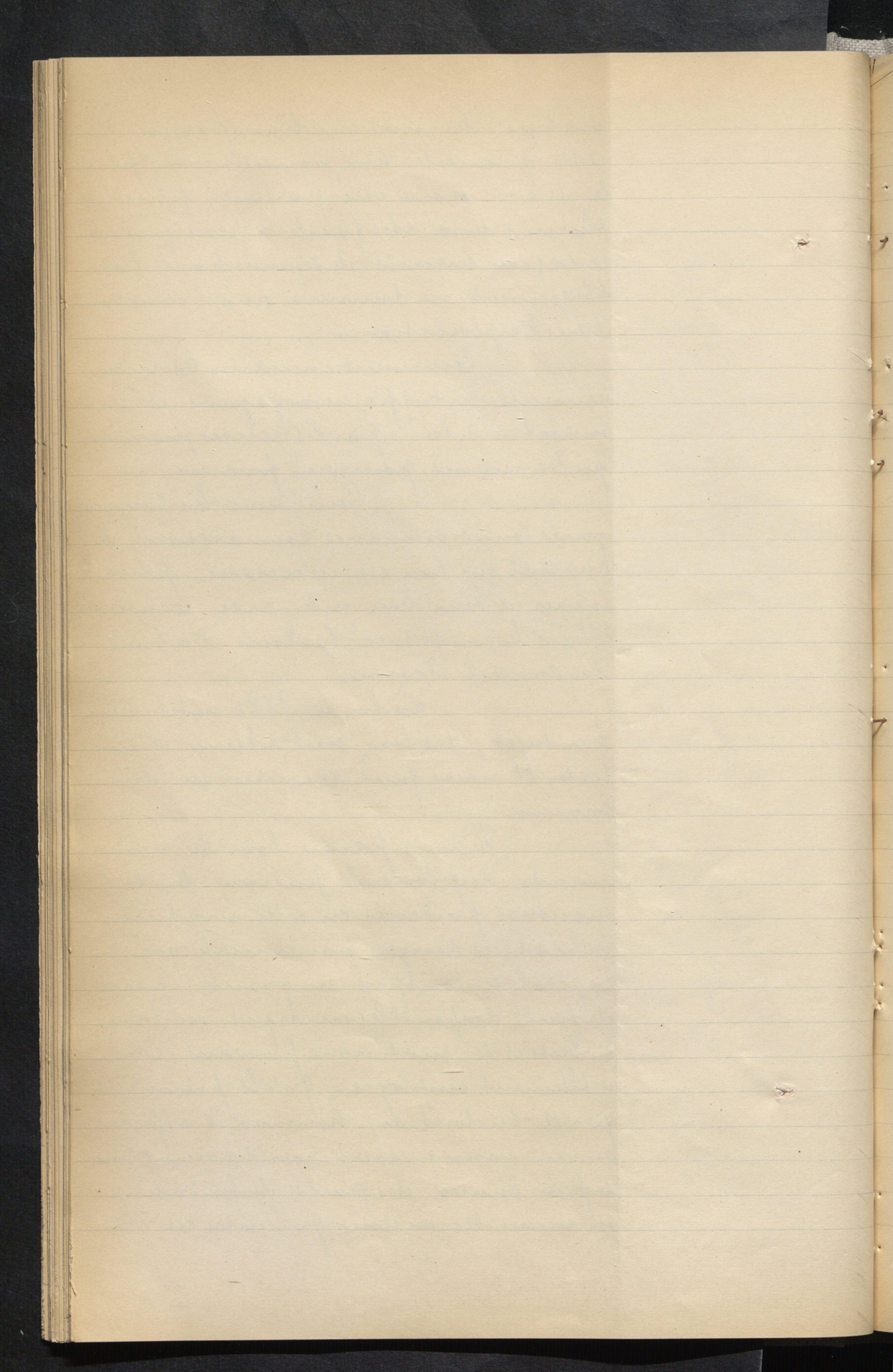
nature des matières transportées. Plus cette quantité sera considérable, plus le tracé devra être parfait, plus le chemin devra être facile à pratiquer. Dans ce cas un surcroît de dépenses pour l'établissement ne tournera qu'à l'économie dans l'exploitation "

Comment connaître les mouvements du trafic en voyageurs et en marchandises? par les renseignements que les maires pourront fournir.

Comment les Compagnies Concessionnaires connaissant le capital qui leur est nécessaire pour mener à bien leur entreprise arriveront-elles à le constituer? Parlons d'abord du Capital Actions.

La loi de 1880 ne dit rien à ce sujet; dès lors, en l'absence d'un texte, il nous faut recourir au droit commun.

Il nous paraît bon de recommander aux Conseils Généraux de se montrer prudents en cette matière délicate, et d'exiger par exemple que le capital se compose en grande partie de fonds disponibles en argent, ou bien d'objets et de matériaux pouvant être utilement employés. Qu'ils prennent garde surtout aux hommes d'affaires qui ne manqueront pas de venir pour se faire donner des parts de fondateurs, ou encore des actions gratuites en repré-

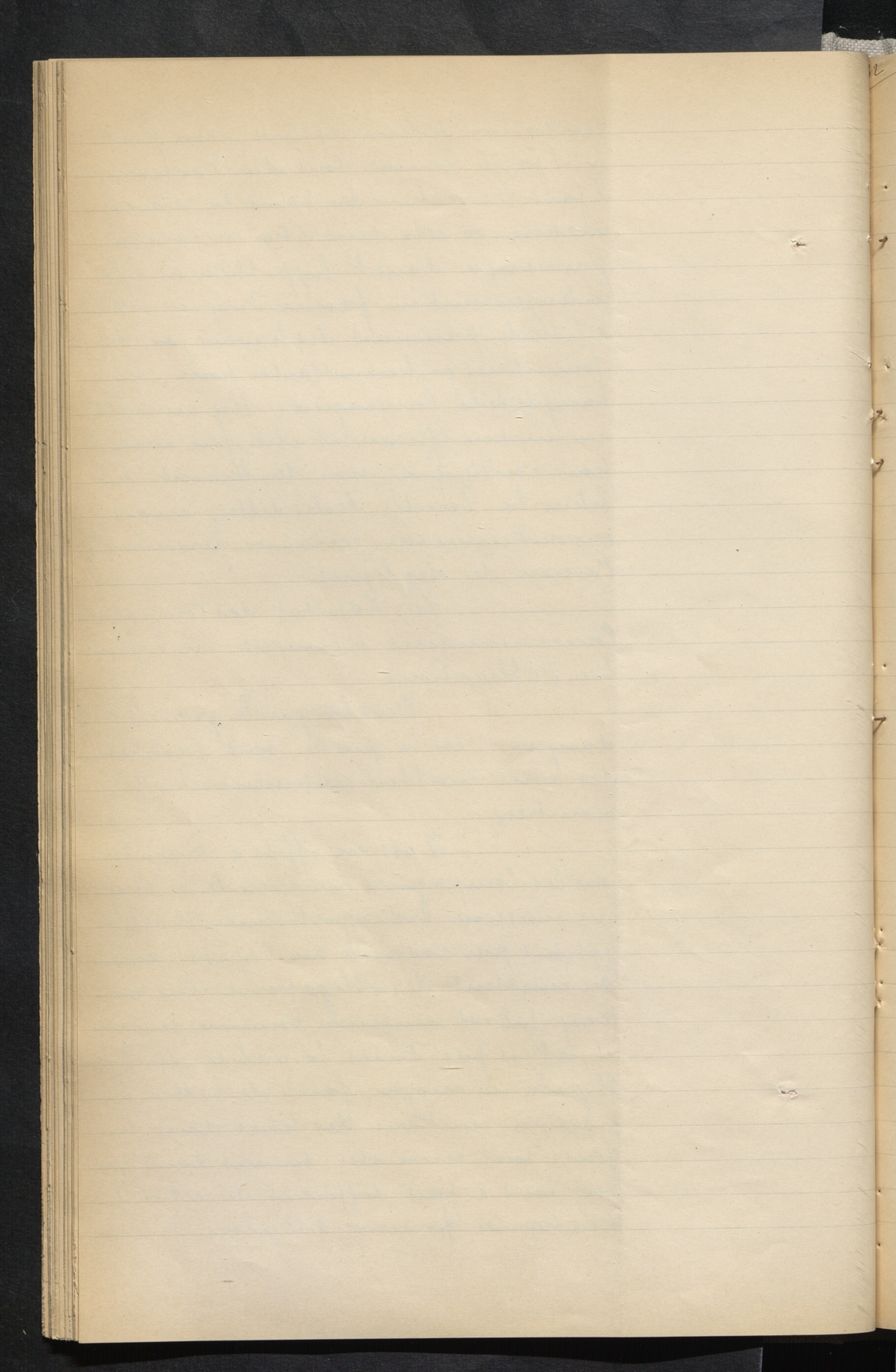


sentation de leurs apports – non pas qu'il faille bannir tout don d'action, mais il faut les restreindre dans la stricte mesure où cela peut être nécessaire par exemple dans l'hypothèse où ils interviennent en faveur d'un industriel, à titre de paiement des travaux, ou des fournitures qu'il aurait faites pour le compte de la Compagnie. Il y aura là une mesure efficace et utile qui aura pour conséquence, non seulement de libérer la Société de ses dettes, mais encore d'intéresser certaines personnes à l'avenir de ses lignes.

Le Capital des Compagnies Concessionnaires se compose en deuxième lieu d'obligations.

C'est là qu'est le grand danger. C'est là que se sont produits des abus malheureusement trop nombreux.

Il est en effet à craindre que les Compagnies ne spéculent sur une émission disproportionnée des obligations par rapport au Capital actions. et En émettent des obligations alors que le capital est annoncé comme souscrit, et ne l'est pas dans la réalité des choses. Il y a là un moyen facile de battre monnaie, en émettant des titres dont les fonds sont encaissés, souvent dans un but tout à fait différent de celui de l'entreprise. Qu'arrive-t-il alors ? C'est



que les fonds sont fournis presque exclusivement par les obligataires.

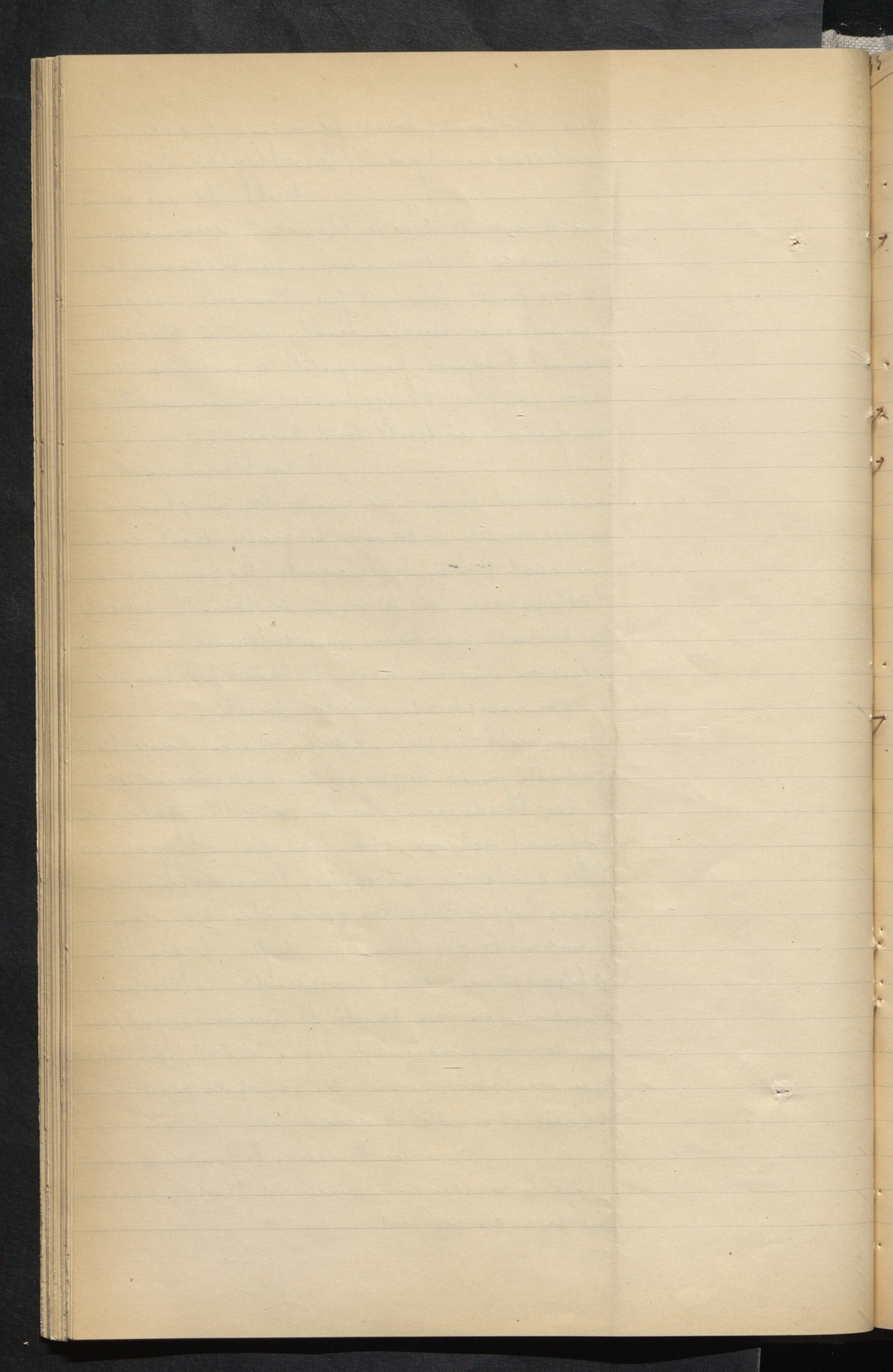
Ont-ils au moins un droit de surveillance ? aucunement ; ce sont les actionnaires qui disposent seuls de ces fonds fournis par d'autres - et, si l'entreprise tourne mal, ils s'en tirent sains et saufs puisqu'ils n'ont rien versé, et ce sont les obligataires, vraiment dignes de pitié qui seuls sont ruinés -

Ce tableau navrant mais réel remet en cause la question si intéressante de savoir si notre droit commercial a bien réglementé les rapports de l'obligataire vis à vis de la société, et s'il ne serait pas dans une certaine mesure plus ou moins large le faire participer à l'administration de la société -

Quoi qu'il en soit, dans certains pays, l'obligataire jouit de garanties assez étendues.

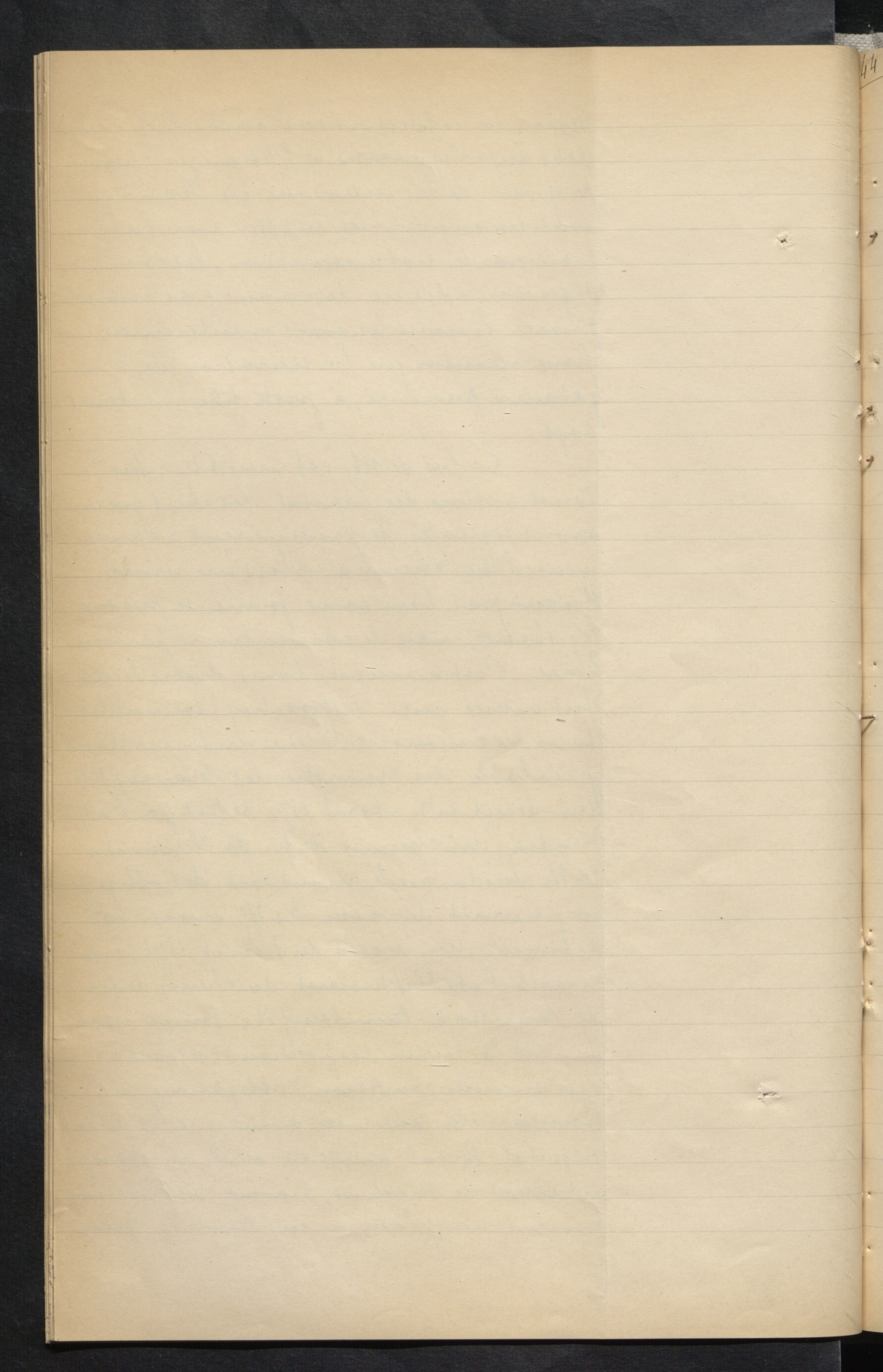
Aux États-Unis, la loi exige l'égalité du capital actions et du capital obligations. Elle autorise en outre l'émission de bons hypothécaires garantis par la propriété des chemins de fer. Enfin les obligataires sont représentés collectivement par un fondé de pouvoirs qui, en cas de non paiement des intérêts, ou de non remboursement du capital peut faire saisir et vendre le matériel -

En Russie le gouvernement exige le versement dans sa propre caisse du tiers du capital -



Nous ne citons pas ces garanties accordées aux obligataires à l'Étranger pour proposer de les introduire en France. Elles sont incompatibles en effet avec la nature juridique de notre concession, les chemins de fer concédés ne devenant pas propriété privée. Si nous les avons mentionnées, c'est pour montrer que la situation de l'obligataire a préoccupé, à juste titre, certains pays.

La loi de 1865 est muette sur la constitution du capital. Les abus que nous avons signalés se produisirent rapidement; l'on chercha alors un remède. Il n'eut pas lieu sous forme de mesure législative, mais de conventions particulières. C'est ainsi que dans divers décrets fut insérée une disposition soumettant les émissions à une autorisation préalable du Ministre des Travaux Publics. Un décret du 30 avril 1870 relatif à l'adjudication du chemin de fer de Clermont à Tulle décida que le montant des obligations ne pourrait dépasser les 3/5 du capital actions. Un décret du 5 août 1872 autorisant l'établissement du chemin de fer de Nantes à Paimboeuf et à Pornic reproduisit la même disposition et ajouta qu'aucune émission d'obligations ne pourrait être autorisée avant que les 3/5 du capital social aient été versés, et employés en achat de terrains, travaux, approvisionnements sur place ou en dépôt de cautionnement



rement "

Par un décret du 6 Novembre 1872, le Conseil d'Etat réduisit à la moitié du capital de 1er établissement le maximum d'émission des obligations, et portait à 4/5 la fraction du capital social à verser, et à employer avant la réalisation d'aucun emprunt.

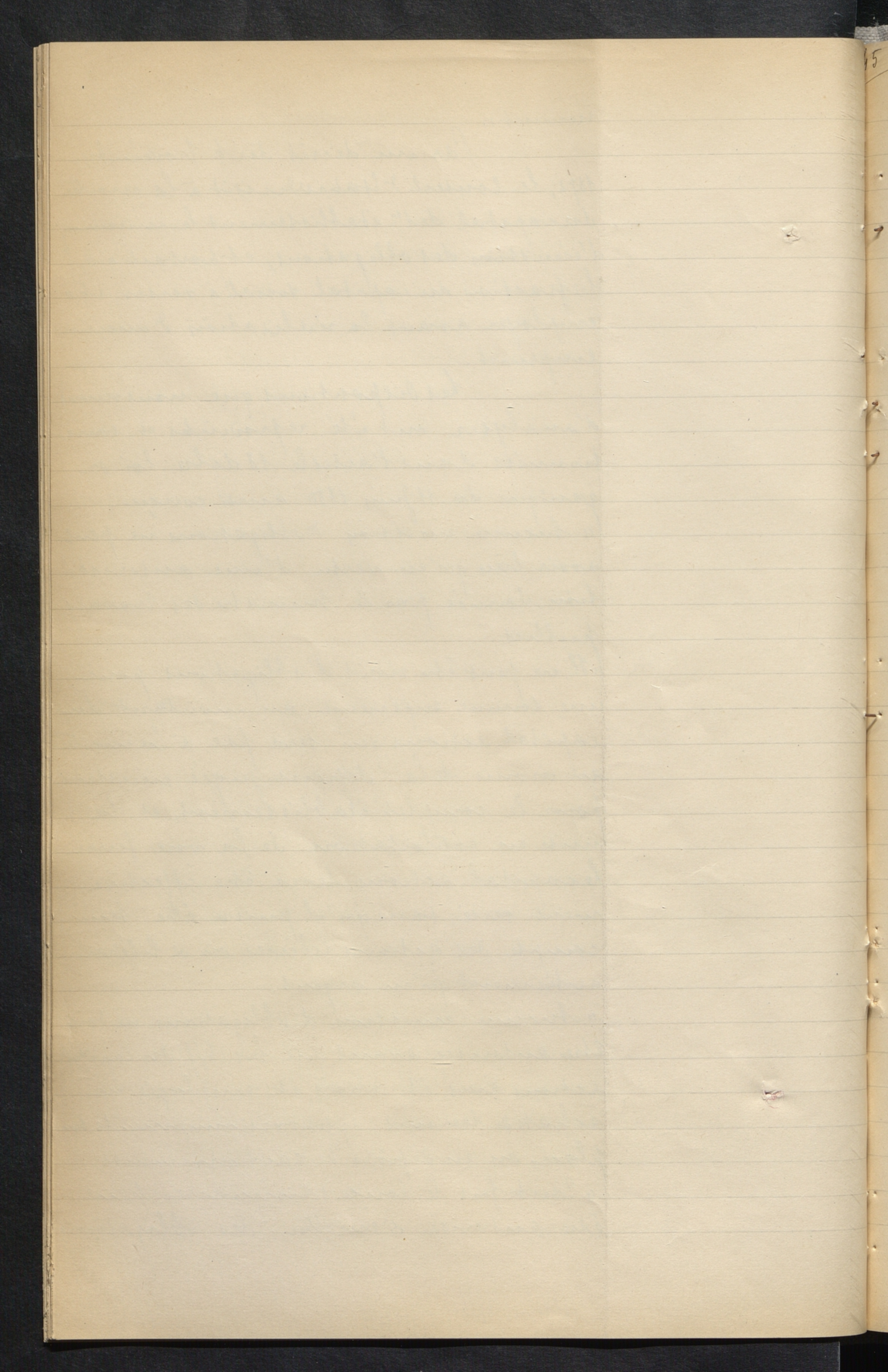
Les dispositions que nous venons d'analyser ont été reproduites et sanctionnées dans l'article 18 de la loi organique du 11 Juin 1880 ainsi conçu.

" Aucune émission d'obligations ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une autorisation donnée par le Ministre des Travaux publics.

" Il ne peut être émis d'obligations pour une somme supérieure au montant du capital actions qui sera fixé à la moitié au moins de la dépense jugée nécessaire pour le complet établissement, et la mise en exploitation de la voie ferrée le capital actions devra être effectivement versé, sans qu'il puisse être tenu compte des actions libérées ou à libérer autrement qu'en argent.

" Aucune émission d'obligations ne doit être autorisée avant que les 4/5 du capital actions aient été versés, et employés en achats de terrains, approvisionnements sur places ou en dépôts de cautionnements

" Toutefois le Concessionnaire peut être autorisé à émettre des obligations



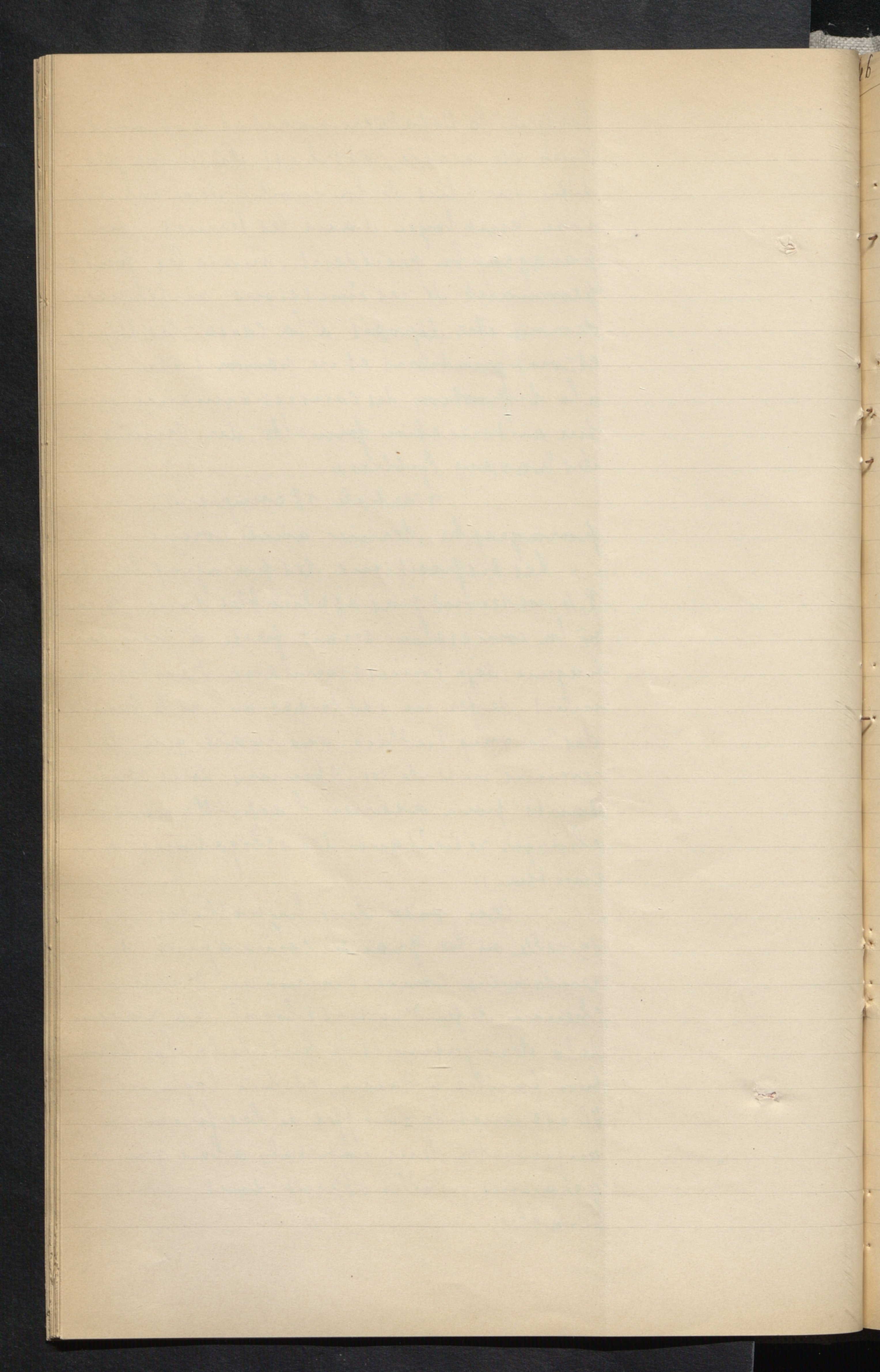
lorsque la totalité du capital actions aura été versée, et s'il est dûment justifié que plus de la moitié de ce capital a été employée dans les termes du paragraphe précédent, mais les fonds provenant de ces émissions anticipées devront être déposés à la Caisse des Dépôts et Consignations et ne pourront être mis à la disposition des concessionnaires que sur autorisation formelle du Ministre des Travaux Publics."

L'article 18 comprend un paragraphe dernier ainsi conçu:

" Les dispositions des paragraphes 2, 3, 4 ne seront pas applicables dans le cas où la concession serait faite à une compagnie déjà concessionnaire d'autres chemins de fer en exploitation, si le Ministre des Travaux Publics reconnaît que les revenus nets de ces chemins sont suffisants pour assurer l'acquittement des charges résultant des obligations à émettre."

Ceci vise deux hypothèses:

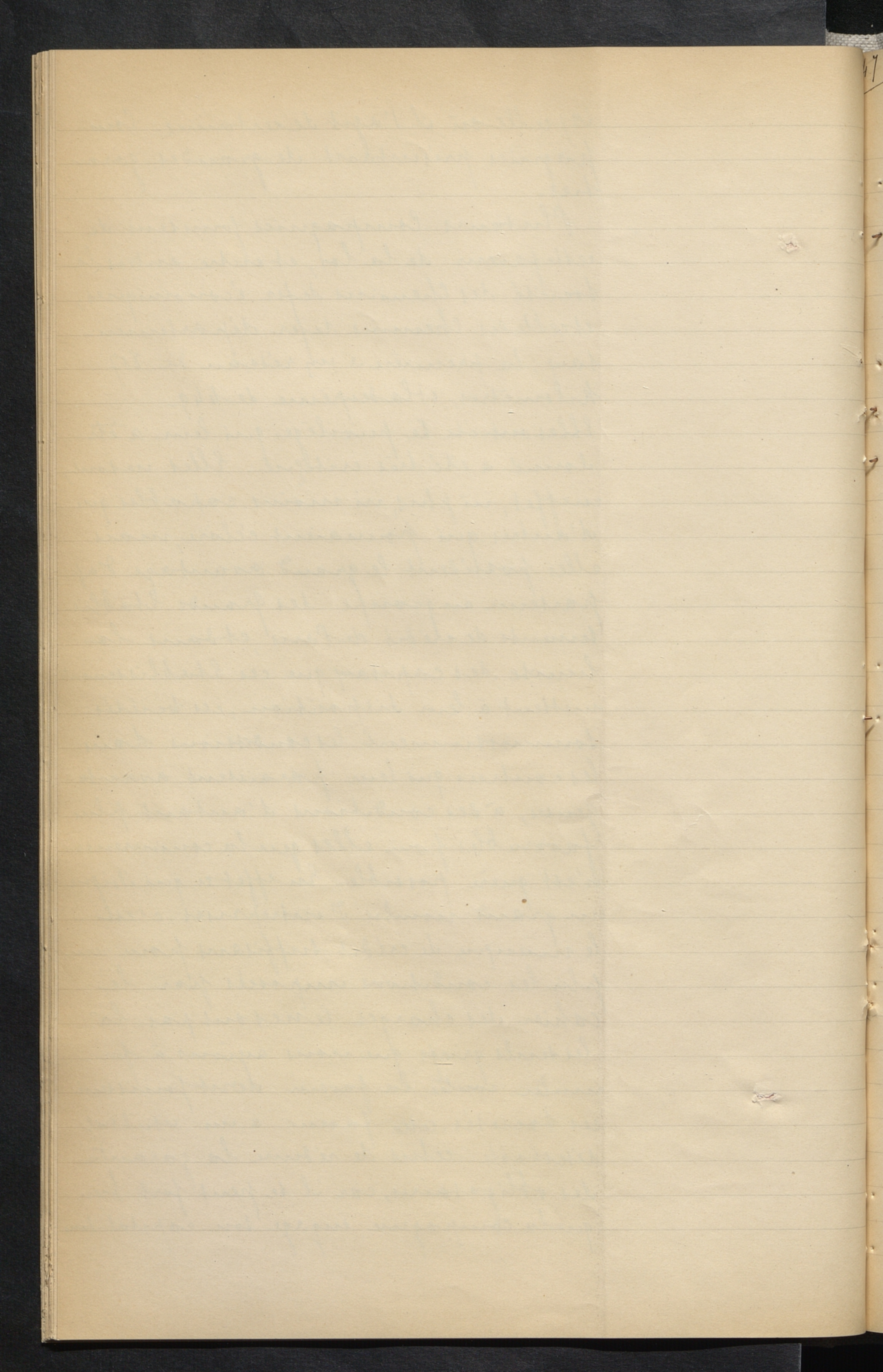
1° celle où les Grandes Compagnies se rendraient concessionnaires d'un Chemin de fer d'intérêt local. La raison de la dérogation, et le but de la loi sont bien faciles à saisir, et très logiques. Il est inutile en effet de les forcer à augmenter leur capital, alors que les garanties qu'elles offrent sont considérables.



2°) celle où il s'agit de certaines Compagnies présentant de grandes garanties.

Plusieurs Compagnies jouissent de cette faveur de la loi, et entre autres la Société des Chemins de fer économiques, et celle des Chemins de fer départementaux; la première a un réseau de 807 kilomètres, et la deuxième de 449.

Elles ont été Le privilège qui leur a été donné a été très critiqué. Elles ne sont, en effet, ni plus, ni moins capables que d'autres qui pourraient éclore, mais elles possèdent le grand avantage d'appartenir au groupe des grands Etablissements de crédit de Paris, et dans la limite des capitaux que ces Etablissements mettent à leur disposition, ces Sociétés soumissionnent les concessions dans les contrées qui leur paraissent avantageuses, à des conditions d'autant plus favorables pour elles que la concurrence n'est guère possible. En effet ce qui éloigne un grand nombre d'entreprises, c'est le manque de crédit suffisant pour remplir les conditions imposées par le cahier des charges. Ce ne sont pas là les seuls griefs que nous ayions à formuler contre la faveur dont jouissent ces Sociétés. cette faveur a un résultat détestable celui de réduire la garantie des obligataires, car il se peut fort bien que la compagnie engage son capital dans

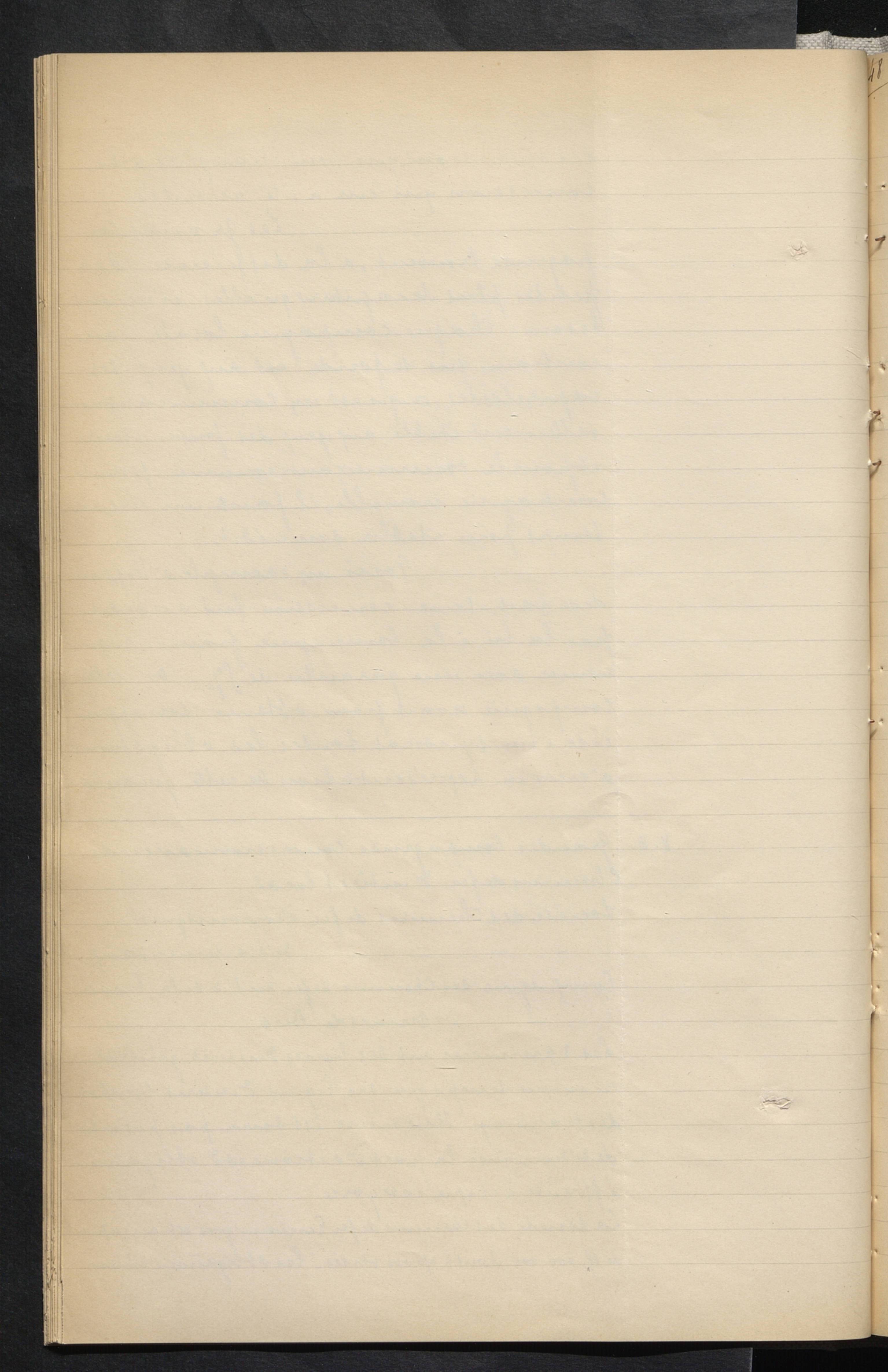


des opérations qui sont étrangères à la concession qui leur a été accordée

Les Grandes Compagnies trouvent, à la différence des petites plus de capitaux qu'elles n'en ont besoin. Chaque compagnie locale, au contraire, qui se fonde est aux yeux des capitalistes ce qu'est un commerçant nouvellement établi aux yeux des fournisseurs, et pour le commerçant comme pour la compagnie nouvelle, il faut un certain temps pour établir son crédit.

Voici un exemple à l'appui de ce fait. Une concession fut accordée par la loi à la Compagnie franco-algérienne avec une garantie de 5%. Or cette Compagnie avait pour obtenir son appui cédé à un syndicat toutes les obligations à créer en représentation de cette garantie.

N. B. Grandes Compagnies Concessionnaires de Chemins de fer d'intérêt local.
Société des Chemins de fer économiques
— — — — — départementaux
Compagnie des Chemins de fer du Sud de la France
— — Mines de Bert.
Les 3 premières ont des lignes d'intérêt général en même temps que des lignes d'intérêt local ou des tramways. Il ne nous est donc pas possible de déterminer la part d'actions et d'obligations afférente à chaque catégorie.
La Société des Chemins de fer Economiques est au capital de 25.000.000 dont 6.250.000 versés. Les obligations émises



Cette cession avait été faite à un taux qui constituait une différence de plus de 4 millions entre le prix de vente, et le prix de bourse, c'est à dire 1/5 de la dépense à effectuer pour l'établissement du chemin de fer. Il est de toute évidence que si cette Compagnie dépourvue d'argent, et de crédit avait pû se procurer par un moyen que nous préconisons, et que nous indiquerons plus loin les capitaux indispensables, sans passer sous les fourches caudines, elle eût pû rabattre sur les 20 millions auxquels ont été estimés les travaux, et la subvention de l'Etat s'en serait trouvée par suite réduite dans une proportion assez sensible. Cet exemple n'est pas le seul que l'on puisse donner

---

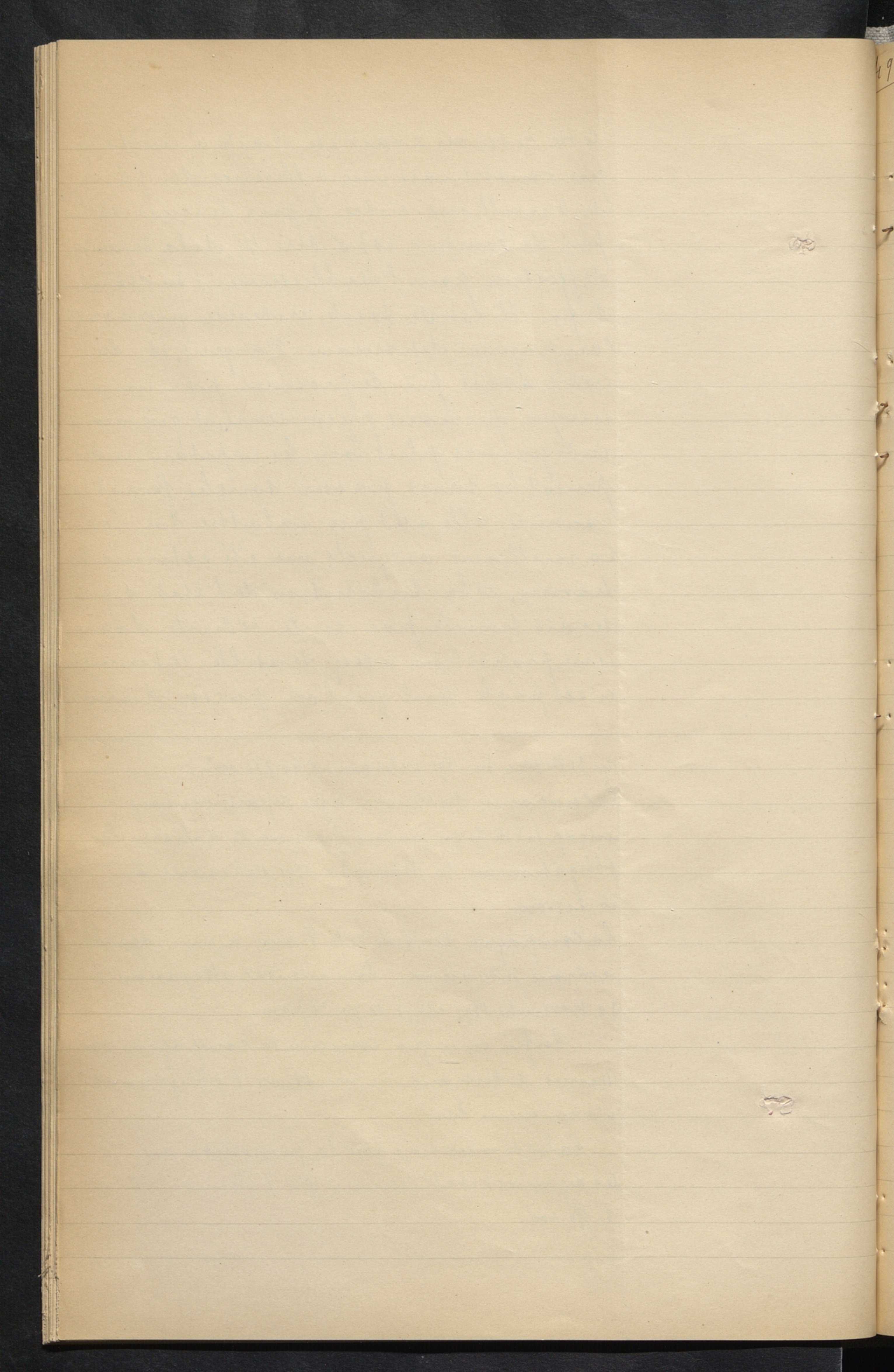
au 31 Décembre 1891 s'élevaient à 44.772.000 f.

La Compagnie des Chemins de fer Départementaux a un capital de 30.000.000 dont 15.000.000 de réalisés. Les obligations au 30 Novembre 1891 s'élevaient à 20.202.000.

La Compagnie du Sud de la France a un capital actions de 20.000.000. Son capital obligations au 30 Novembre 1891 était de 70.267.000.

Enfin en ce qui concerne la compagnie des Mines de Bert aucune émission d'obligations n'a eu encore lieu.

La loi de concession fixe la proportion aux 3/4 des dépenses d'établissement qui s'élèvent à 2.550.000.



Le rapport de Mr Brice en contient d'autres également très instructifs « la compagnie des Vosges, dit-il, a dû emprunter à 7% et les lignes dont le coût n'aurait pas excédé 130.000f par kilomètre si elle n'avait payé que 5% le loyer de ses capitaux lui sont revenues à la suite de majorations onéreuses auxquelles elles ont donné lieu à près de 165.000f. »

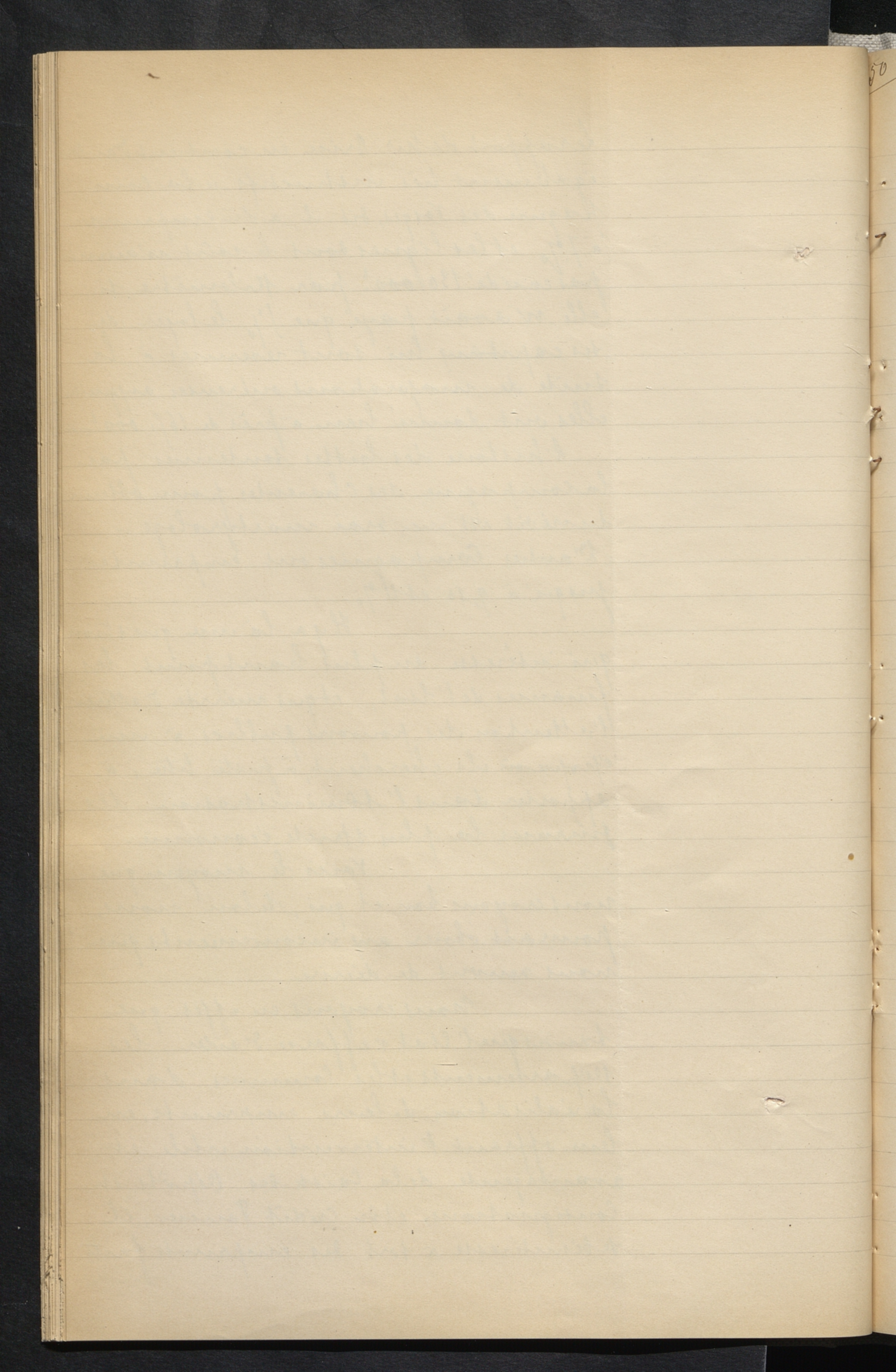
L'histoire des luttes soutenues par la compagnie des Charentes pour obtenir du crédit est un vrai martyrologe —

D'autres Compagnies ont emprunté jusqu'à 9, 10 et 11%.

Il y a là une question qui intéresse au plus haut point les finances de l'État, et qui mérite d'attirer l'attention des pouvoirs publics à une époque où ils cherchent, à juste titre, à apporter dans l'administration des finances la plus stricte économie.

Voici le moyen que nous croyons bon et qui, selon nous, pourrait obvier aux inconvénients que nous venons de décrire

Nous croyons en effet que tandis que l'État s'efforce d'aider les départements et les Communes dans la réalisation de leurs emprunts, en leur offrant l'intervention utile et avantageuse de la Caisse des Dépôts et Consignations, et du Crédit Foncier, il se désintéresse à tort des emprunts faits

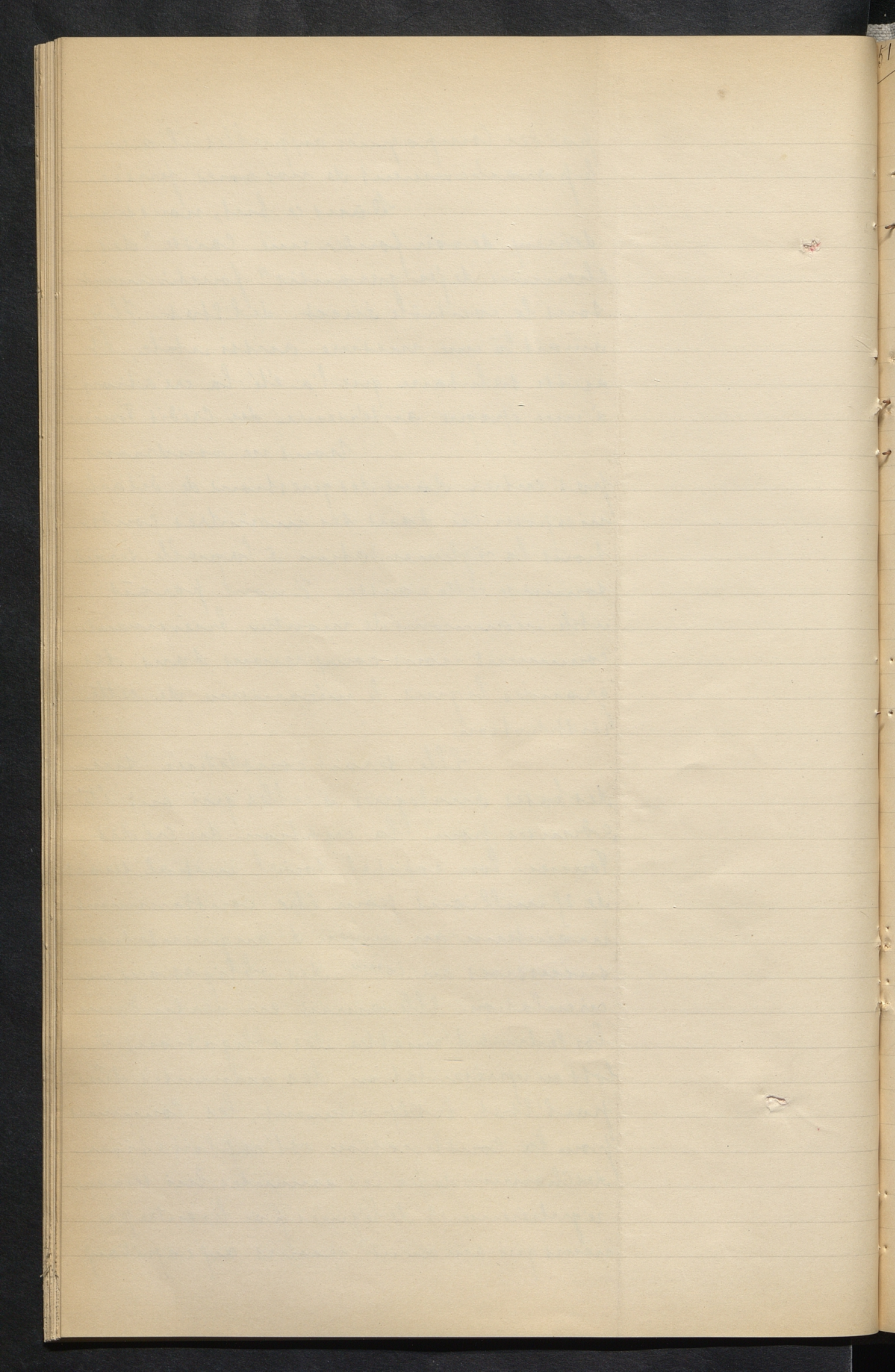


par des Compagnies auxquelles il a confié le parachèvement de nos voies ferrées.

Dans ce but, nous serions désireux de voir fonder une Caisse "des Chemins de fer garantis" fonctionnant sous le contrôle direct de l'État. Il y aurait là une mesure aussi utile, et aussi salutaire que l'a été la création à une époque antérieure du Crédit Foncier.

Nous ne voudrions pas entrer dans des questions de détail, ni exposer ici dans ses moindres conditions la réglementation à laquelle serait soumise cette caisse. Il nous paraît utile néanmoins de montrer brièvement comment nous comprenons dans ses grandes lignes le mécanisme de cette institution.

Elle serait constituée sur des bases analogues à celles qui ont été admises pour la création du Crédit Foncier. Son capital social initial serait de 25 millions pour être constamment maintenu au moyen d'augmentations successives au 20ème des obligations en circulation. Elle aurait en vertu d'une loi le droit d'émettre des obligations à lots en représentation des annuités dûes par l'État, le Département, les Communes pour la Construction et l'exploitation des Chemins de fer. Ces annuités lui seraient régulièrement déléguées par les entrepreneurs qui auraient recours aux capitaux



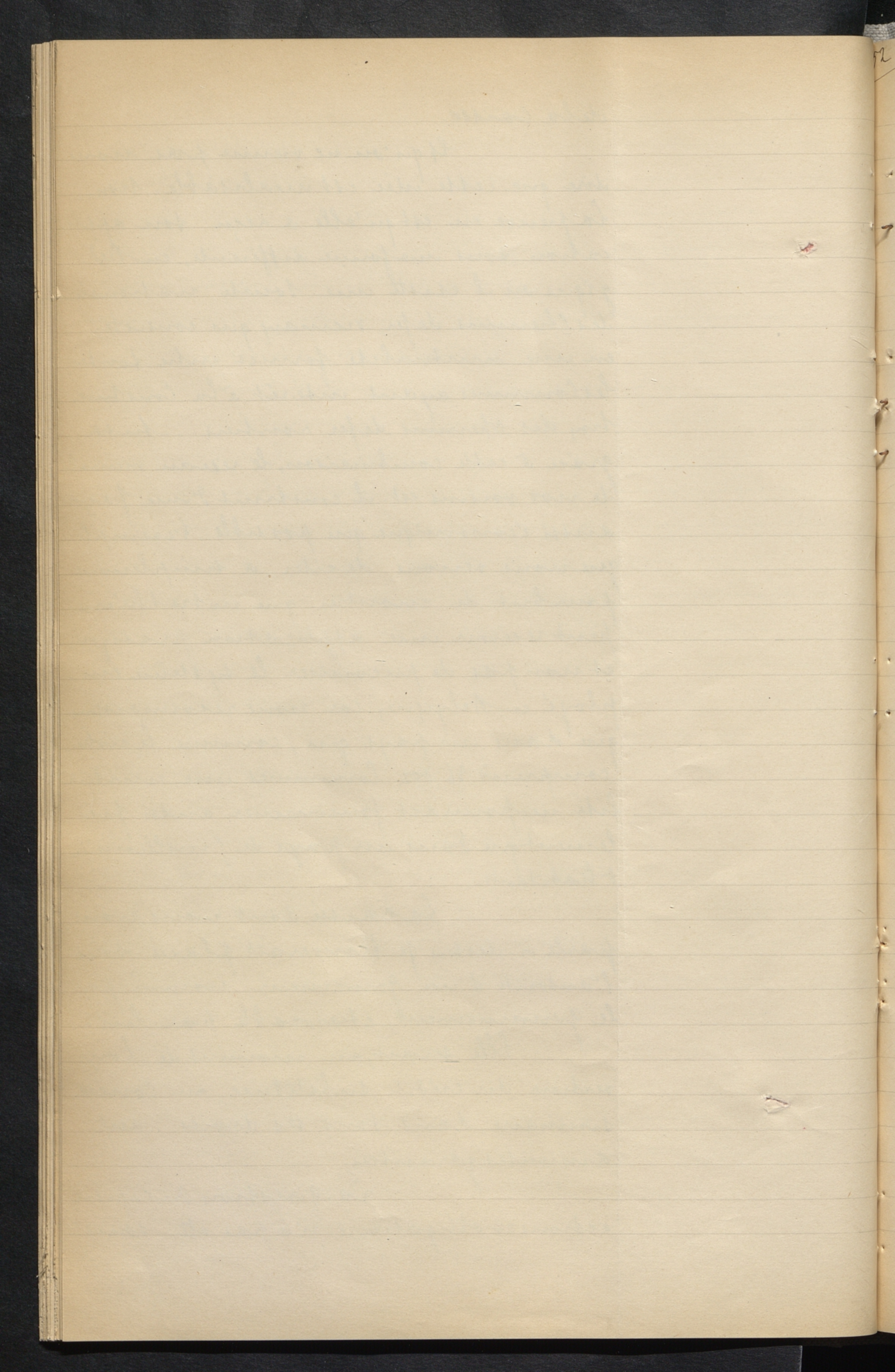
de la Caisse.

Et qu'on ne vienne pas nous dire que cette idée est irréalisable. Non. La preuve en est qu'elle a reçu son application, sous une forme différente, en Belgique où il existe une Société nationale des Chemins de fer vicinaux qui consiste en une mutualité formée entre toutes les Communes ayant intérêt à la Construction des chemins de fer routiers. Aussi, grâce à cette combinaison, le réseau vicinal de nos voisins est-il construit d'une façon aussi économique que possible. L'exemple que nous venons de citer a simplement pour but de montrer que notre théorie peut recevoir une application pratique, et non pas de préconiser le système employé en Belgique, car nous reconnaissons que dans un pays qui, comme le nôtre, comprend 36 000 Communes une mutualité ne pourrait fonctionner aussi facilement que dans un pays de 5 millions ½ d'habitants.

La caisse dont nous avons parlé ci-dessus se trouverait placée sous l'autorité d'un Gouverneur nommé par le gouvernement, et révocable par lui.

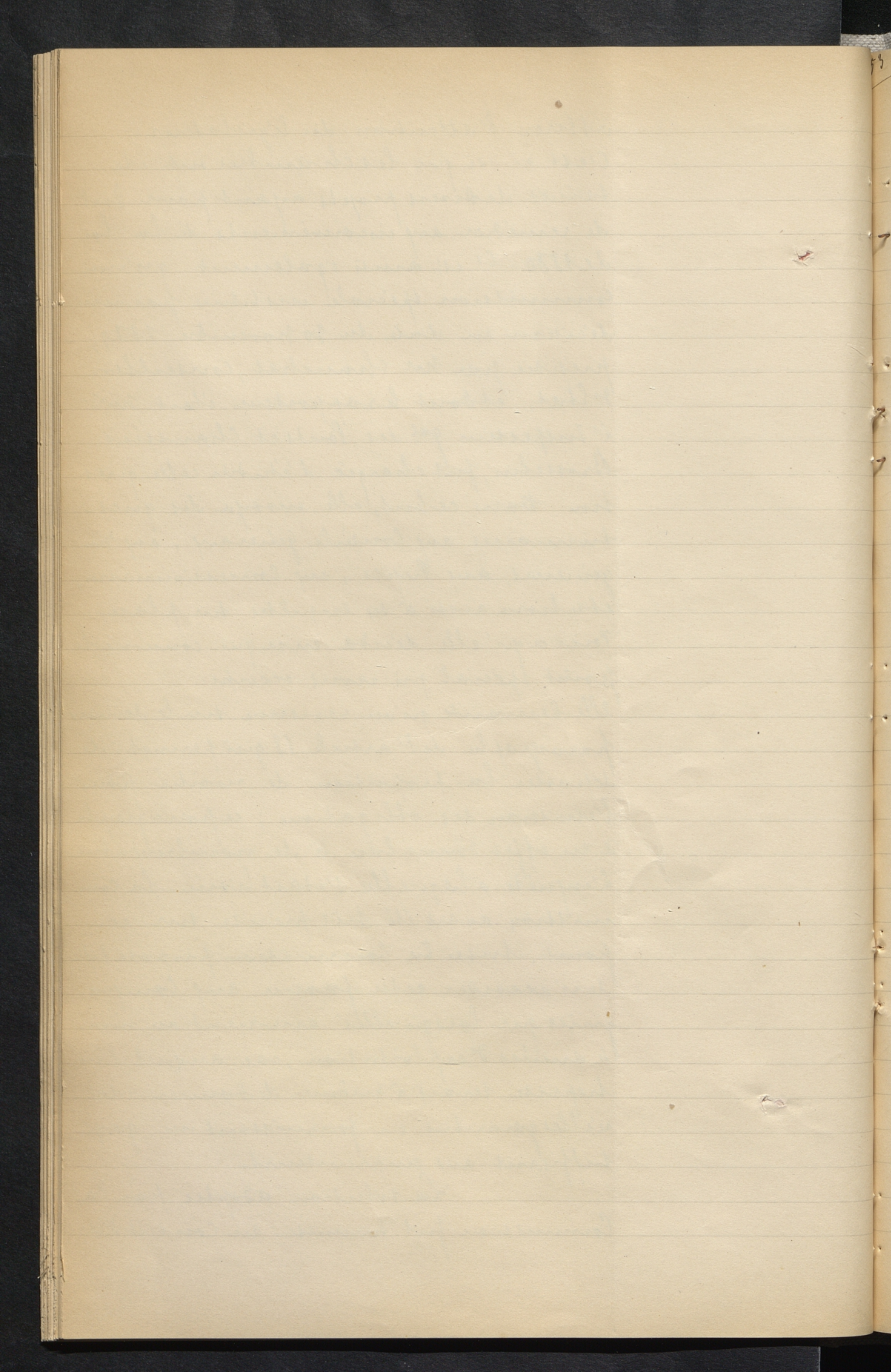
Elle serait, au moment de l'ouverture du crédit substituée au Concessionnaire dans tous ses droits aux annuités garanties.

La question du capital actions et obligations n'a pas été sans



attirer l'attention du législateur.
C'est ainsi que les chambres ont été saisies de divers projets ayant pour but de remédier aux inconvénients de la loi de 1880. C'est ainsi également qu'une commission spéciale instituée par une décision en date du 30 novembre 1889, présidée par Mr Chauchat, conseiller d'Etat, et dont le rapporteur était Mr l'Inspecteur gal des Ponts et Chaussées Brosselin, fut chargée d'étudier cette question. Dans ce but, elle envoya des questionnaires aux Conseils Généraux, aux Ingénieurs, aux Préfets, aux Concessionnaires, et se livra aussi à des enquêtes sur place.
Voici ce qu'elle décida en ce qui concerne le point spécial qui nous occupe.
Elle demande qu'on revienne sur le dernier paragraphe de l'article 18 qui permet de dépasser la proportion de moitié pour l'émission des obligations ; ce paragraphe a en effet donné lieu à de nombreux abus. L'enquête à laquelle s'était livrée la commission avait été très précise sur ce point. Aussi la Commission proposa-t-elle de n'accorder cette faveur aux Compagnies que lorsqu'elles auraient au moins 4 années d'exploitation, cas auquel l'entreprise serait à même de donner de réelles garanties, en fournissant un gage suffisant aux emprunteurs.

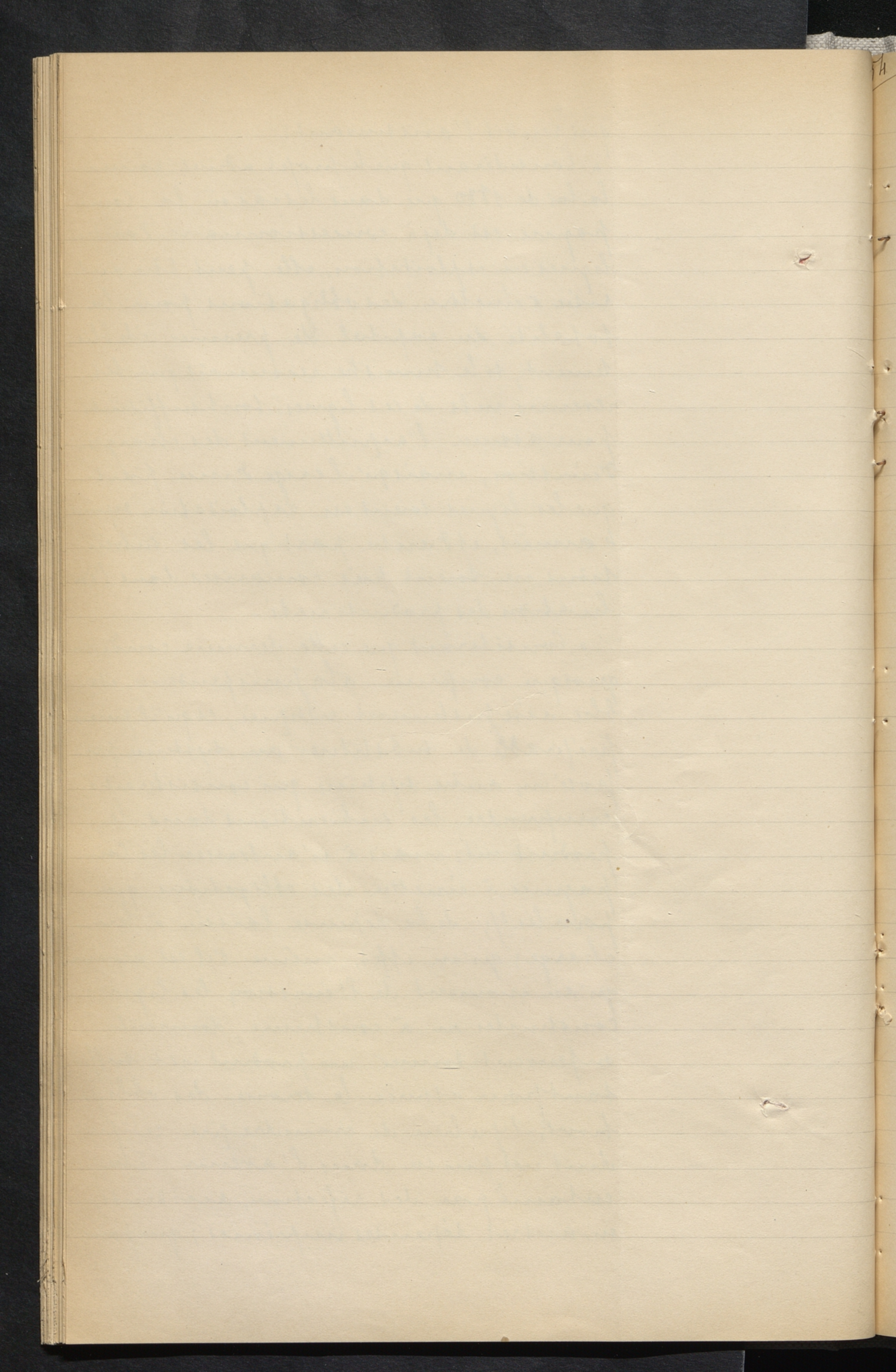
La solution adoptée par la Commission fut soumise au Conseil d'Etat



qui rendit l'avis suivant :

« Considérant que le projet admet comme la loi de 1880 que dans les cas où la Compagnie est déjà concessionnaire d'autres lignes en exploitation, elle peut être autorisée à émettre des obligations pour la totalité du capital de premier établissement, si le ministre reconnaît que les revenus nets de ces lignes sont suffisants pour assurer l'acquittement des charges d'émission, mais qu'il exige d'une part que les lignes soient en exploitation depuis 4 années, et d'autre part que les subventions ne soient pas comprises dans l'évaluation des produits nets —

« Considérant que cette dernière condition, quoique conforme à la jurisprudence établie a été justement critiquée, et qu'il paraît préférable de substituer au système proposé un autre système qui consisterait à comprendre les subventions dans le produit net, mais à n'autoriser les Compagnies à émettre des obligations que pour les 2/3 de la dépense laissée à leur charge ; qu'en effet, même s'il est reconnu qu'au moment de l'émission les lignes construites ou à construire donnent, ou peuvent donner un produit net suffisant pour assurer le service des obligations, il y a lieu de craindre que ce produit net puisse dans l'avenir être entamé par des réfections, accidents, ou autres dépenses imprévues ; que pour



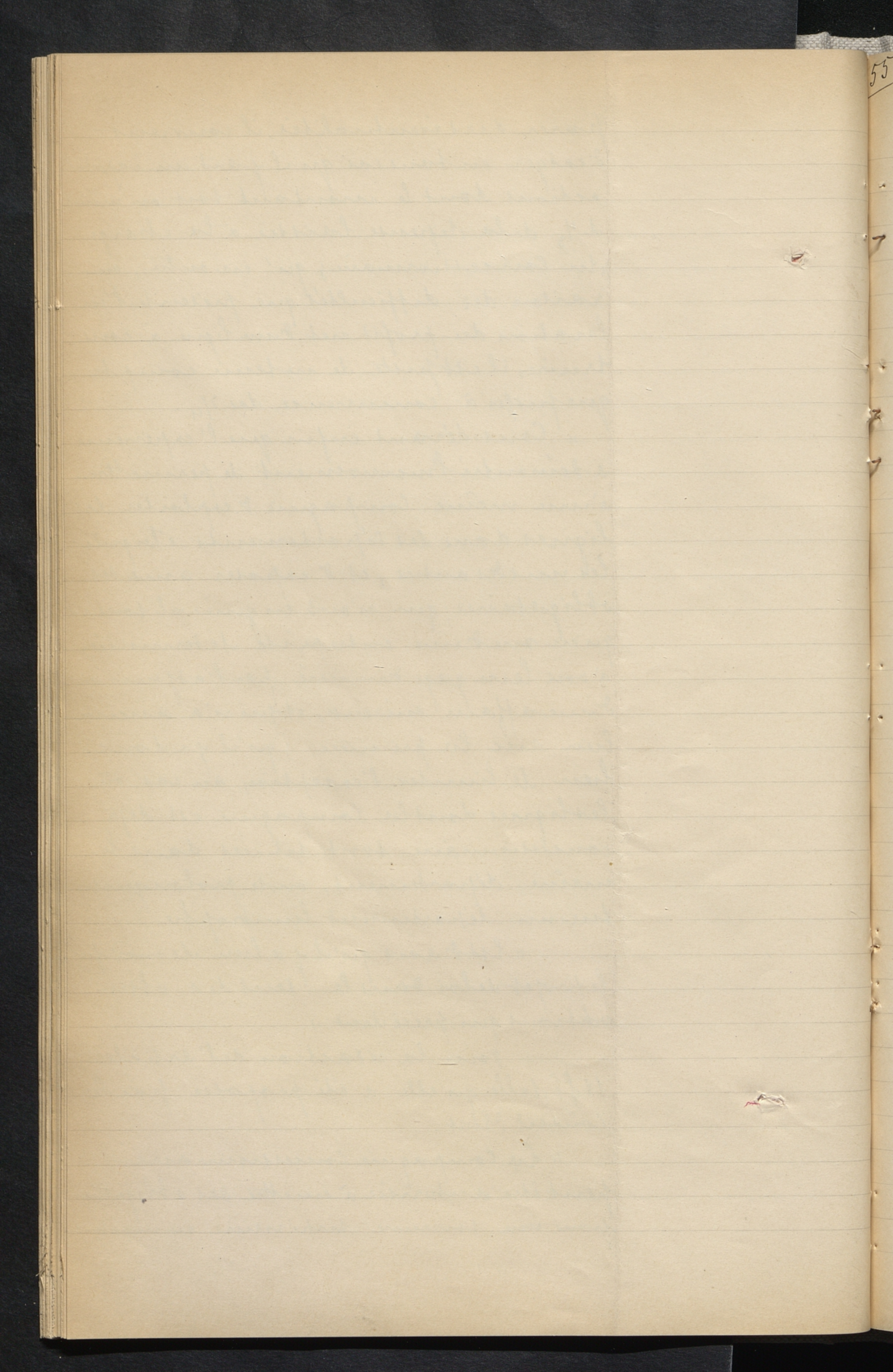
parer à ces éventualités, il convient d'exiger en tous cas qu'il y ait un capital actions dont le montant soit au moins de 1/3 de la dépense laissée à la charge du Concessionnaire; qu'en outre, en raison des difficultés que présente l'évaluation du profit net d'une ligne à construire, il est juste de ne tenir compte que jusqu'à concurrence des 3/4 -

« Considérant enfin que l'expérience a démontré l'inconvénient de permettre à une même Compagnie d'exploiter des lignes dans des départements éloignés les uns des autres, et d'exposer ainsi des obligataires, qui n'ont en général souscrit qu'en vue d'une entreprise déterminée, à voir leur gage diminué par l'adjonction d'une affaire inhérente, et qui n'a aucun lien avec la première; qu'il y a donc lieu de limiter l'exception au cas où les lignes dont la Compagnie est déjà concessionnaire sont situées dans le même département, ou se prolongent sur un département limitrophe.

« Est d'avis qu'il y a lieu de modifier le projet de loi dans le sens des observations qui précèdent »

Voici la rédaction de l'article 18 §§, telle qu'elle a été proposée par le Conseil d'Etat:

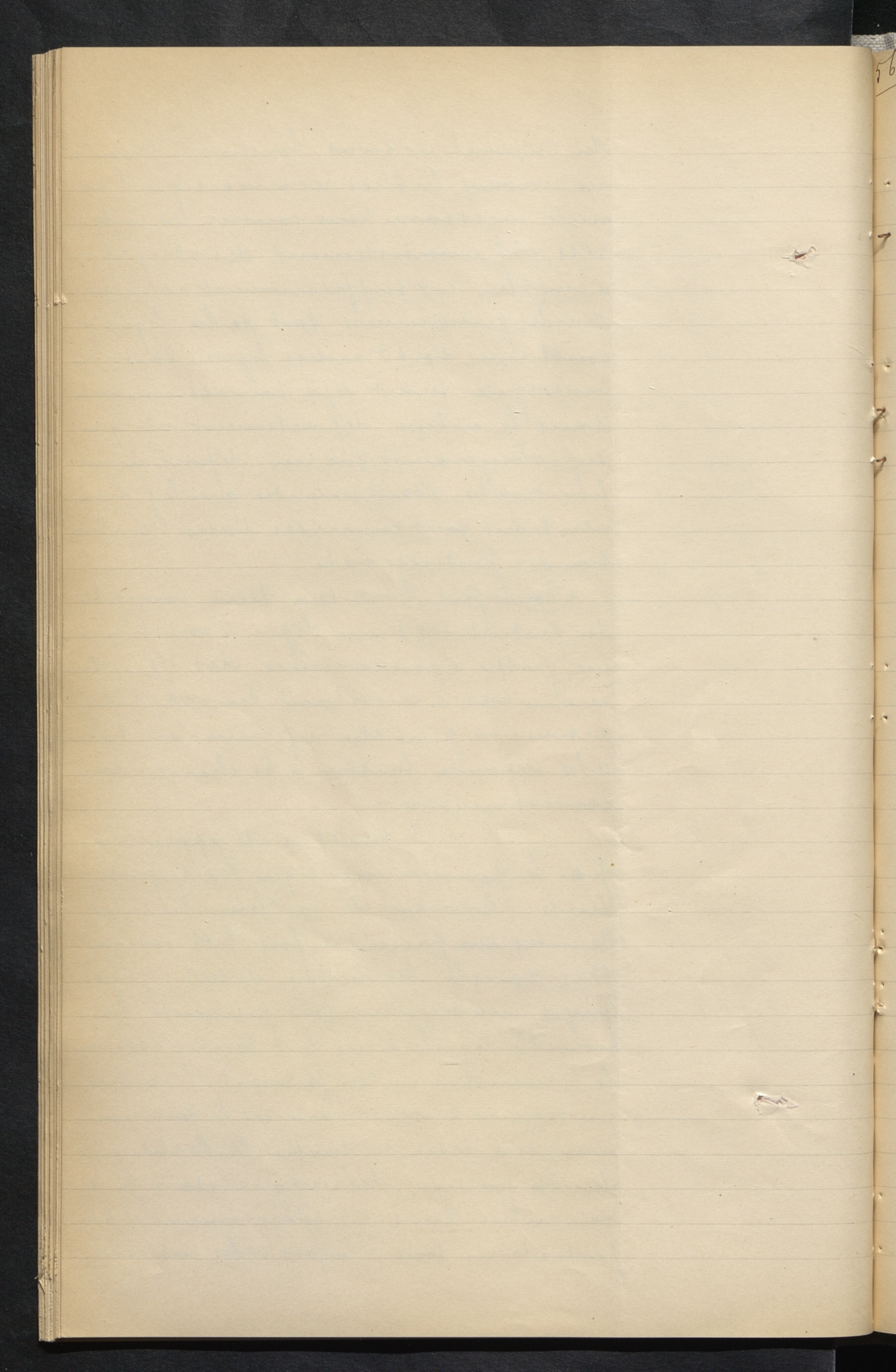
« La Compagnie Concessionnaire peut être autorisée à émettre des obligations pour une somme supérieure au montant



du capital actions, lorsque le Ministre des Travaux Publics reconnaît que l'annuité nécessaire pour couvrir les intérêts, et l'amortissement des obligations à émettre est suffisamment assurée par les produits nets, soit de la ligne à construire, soit d'autres lignes dont la Compagnie serait déjà concessionnaire dans le même département ou qui se prolongeraient sur un département limitrophe, étant entendu que les subventions sont comprises dans l'évaluation des produits nets.

« Toutefois, il ne sera tenu compte du produit net d'une ligne à construire que jusqu'à concurrence des 3/4. Dans aucun cas, le montant du capital action ne peut être inférieur au tiers de la dépense laissée à la charge du concessionnaire. »

Ce projet a été approprié par le Gouvernement qui l'a déposé sur le Bureau de la Chambre des Députés, une première fois le 16 Février 1892 sous le ministère de Mr Yves Guyot, une deuxième fois pendant la nouvelle législature, le 2 Février 1894, sous le Ministère de Mr Jonnart. C'est-à-dire que depuis plusieurs années le Gouvernement n'a cessé de saisir le Parlement de cette question, désireux qu'il était de le voir entrer dans des idées nouvelles plus protectrices tout à la fois et des intérêts

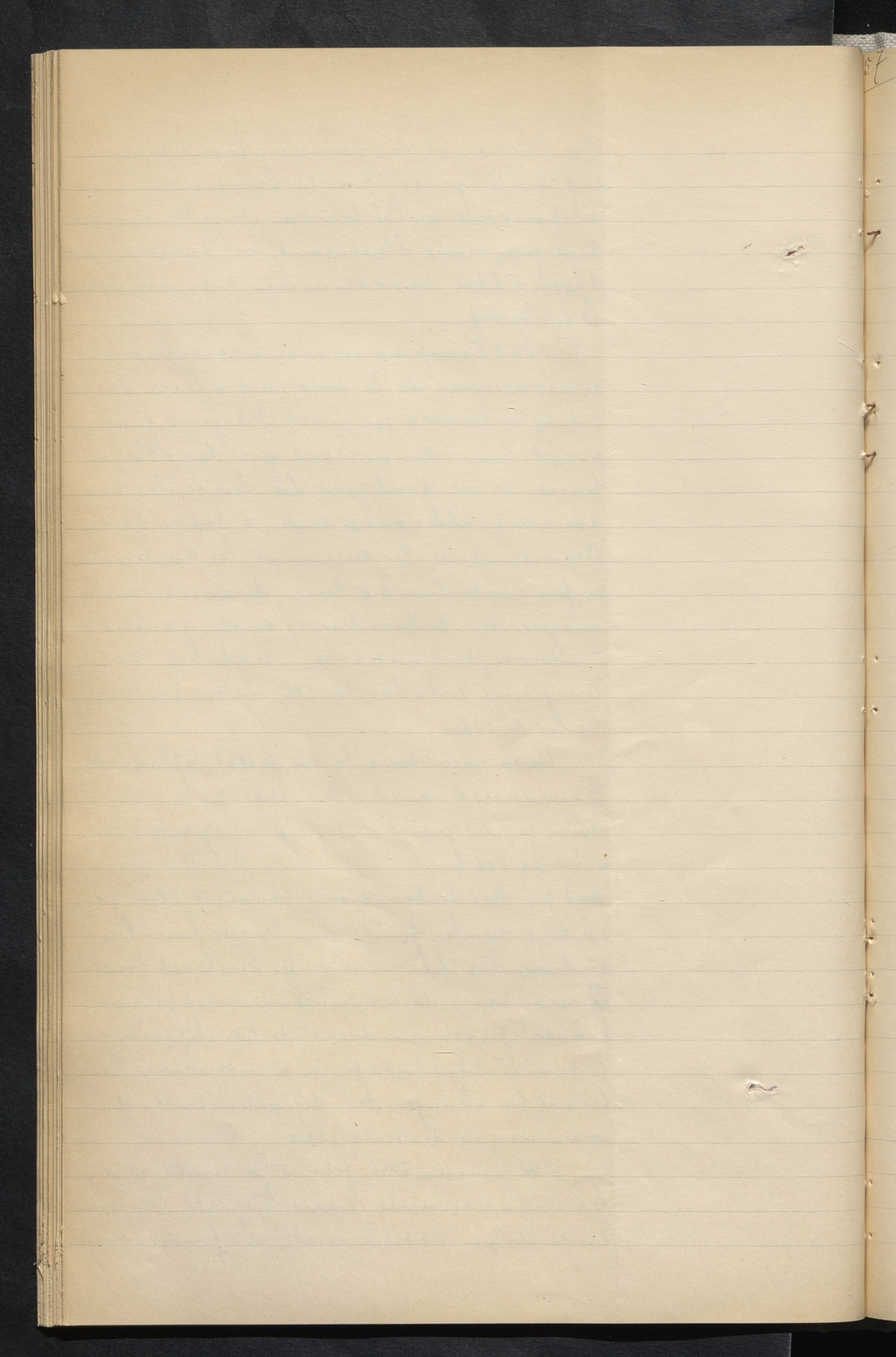


au Trésor, et des souscriptions apportées aux Compagnies Concessionnaires. Nous ne pouvons que le féliciter de cette initiative qui, nous l'espérons, ne tardera pas trop à être sanctionnée par un vote législatif.

Les Compagnies concessionnaires, nous venons de le voir, ont à leur disposition certaines sommes d'argent provenant tant des actions que des obligations. Ce ne sont pas là les seules ressources qu'elles possèdent. L'Etat, les Départements, les Communes, les particuliers enfin contribuent à leurs dépenses au moyen de subventions, ou de garanties d'intérêts, suivant qu'on se place sous le régime de la loi de 1865 ou sous celui de la loi de 1880.

Comment donc la loi de 1865 réglait-elle le concours financier de l'Etat ?
Voici ce que nous disent à cet égard les articles 5 et 6.
Art 5 « Des subventions peuvent être accordées sur les fonds du Trésor pour l'exécution des Chemins de fer d'intérêt local. Le montant de ces subventions pourra s'élever jusqu'au tiers de la dépense que le traité d'exploitation à intervenir laissera à la charge des Départements, des Communes, et des intéressés.

« Il pourra être fixé à la moitié pour les Départements dans lesquels le produit du centime additionnel au principal

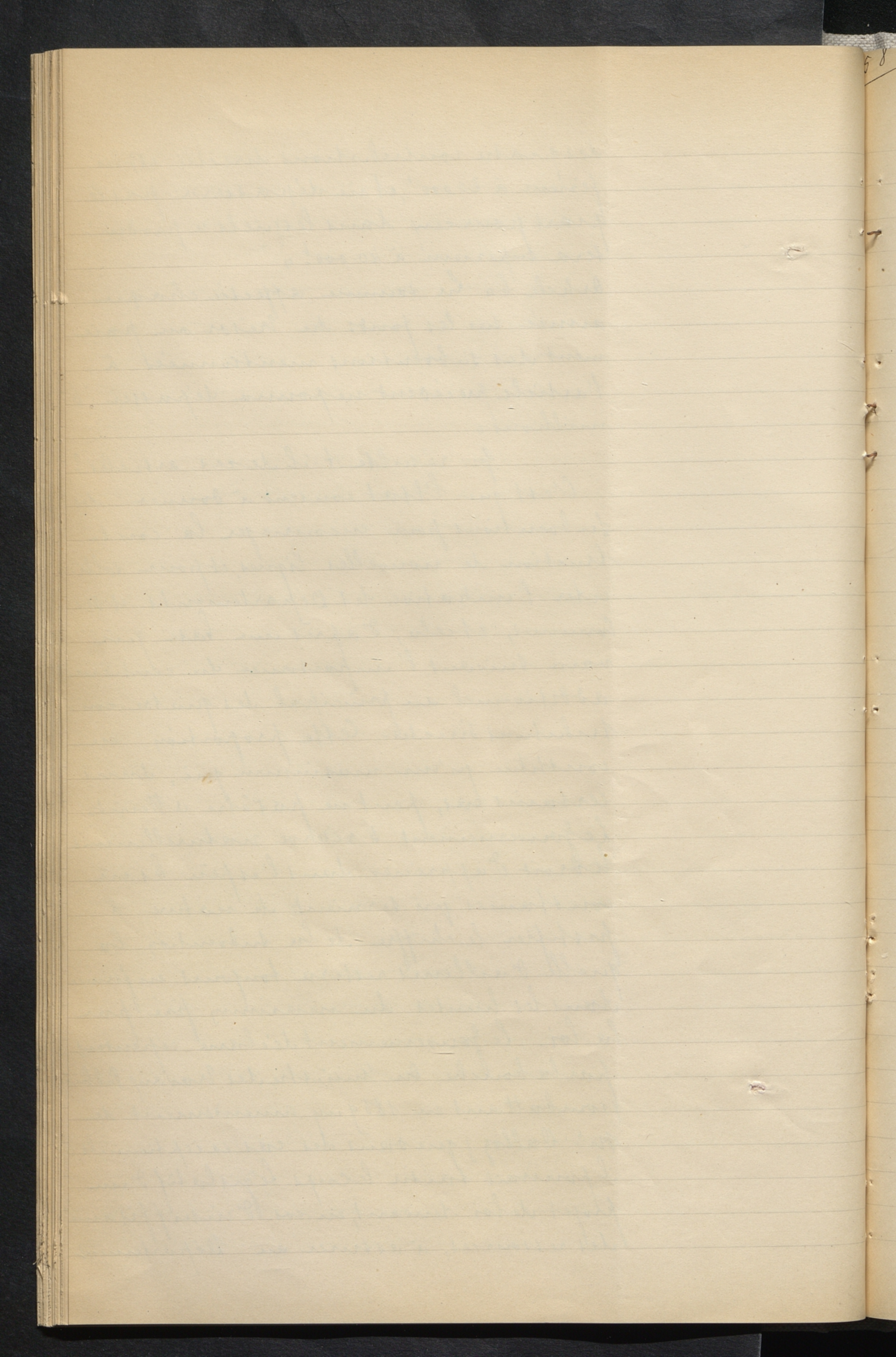


des quatre contributions directes est inférieur à 20.000f, et ne dépassera pas le quart pour cent dans lesquels ce produit sera supérieur à 40.000f. "

Article 6 " La somme affectée chaque année sur les fonds du Trésor au paiement des subventions mentionnées à l'article précédent ne pourra dépasser 6 millions "

Que résulte t-il de ces articles ?

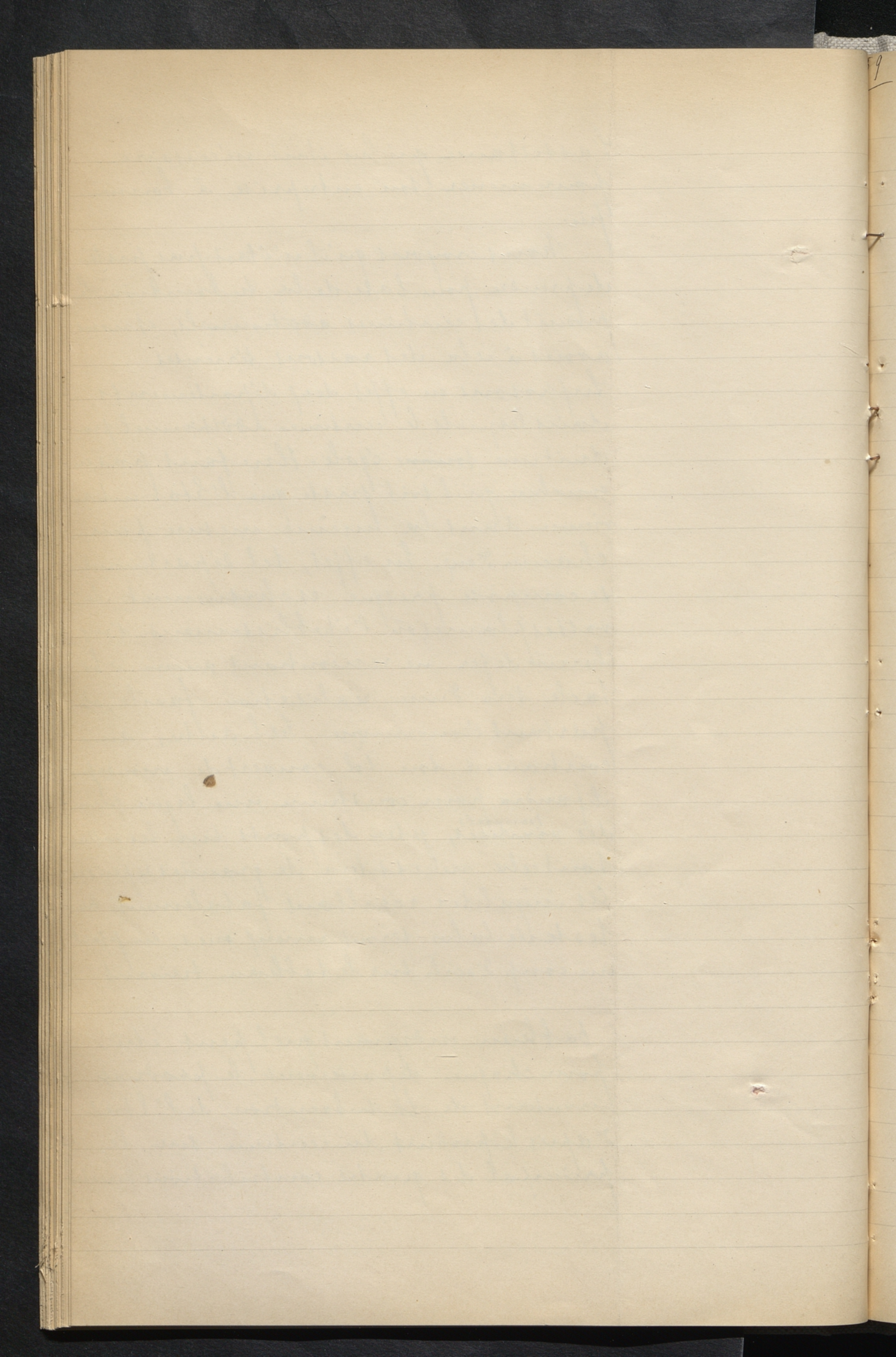
C'est que l'Etat consent à donner des subventions pour encourager la construction de nouvelles lignes, et pour solliciter l'initiative des Départements et des Communes, et cela, d'après une base qui varie suivant l'importance du centime additionnel au principal des quatre contributions directes. Cette proportion ne constitue qu'un maximum qui, dans certains cas, peut ne pas être atteint. Le Gouvernement se réserve naturellement le droit d'apprécier dans l'espèce les circonstances qui seraient de nature à justifier le chiffre de la subvention laquelle d'ailleurs restera toujours enfermée dans les limites du maximum fixé par la loi. Le Gouvernement déclare cependant par la bouche du Ministre des Travaux Publics (combattant en 1869 un amendement de Mr Dalloz) que dans des cas exceptionnels il pourrait saisir le Corps Législatif d'un projet de loi tendant, en cas d'insuffisance des ressources, à assurer au Département



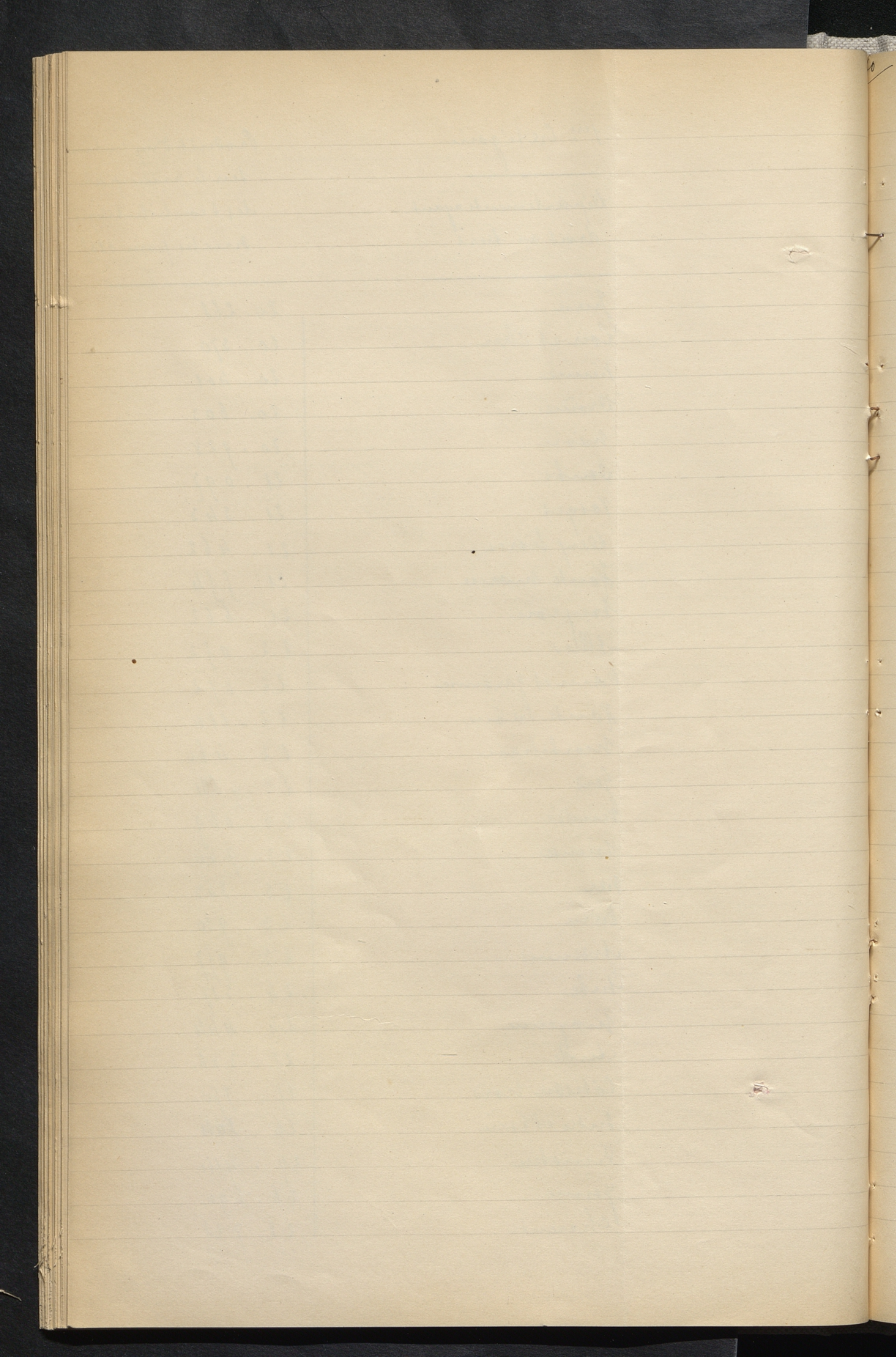
l'assistance qui lui était nécessaire pour mener son entreprise à bonne fin.

Nous croyons qu'il n'était pas juste de prendre pour base de la subvention le produit des centimes additionnels, et nous avons à cela des raisons sérieuses. Supposons en effet deux départements dans lesquels le centime additionnel produit une somme égale. Il ne faut pas en conclure qu'il soit juste que l'Etat intervienne dans la même mesure pour chacun d'eux. En effet, tel département se compose presque exclusivement de vastes plaines, où l'établissement d'un chemin de fer ne rencontrant aucun obstacle sera d'une réalisation facile, et partant économique. Tel autre, au contraire, a son sol couvert de montagnes; il faudra pour construire une ligne percer des ~~viaducs~~ tunnels, jeter des ponts sur les vallées; tout cela nécessitera de grandes dépenses. Ces inégalités résultant fatalement du texte de la loi seront mieux vues, en jetant un coup d'oeil sur le tableau suivant:

Tableau indiquant quel peut être, pour chaque département, le produit montant de la subvention de l'Etat d'après le produit du centime sur le principal des quatre contributions directes

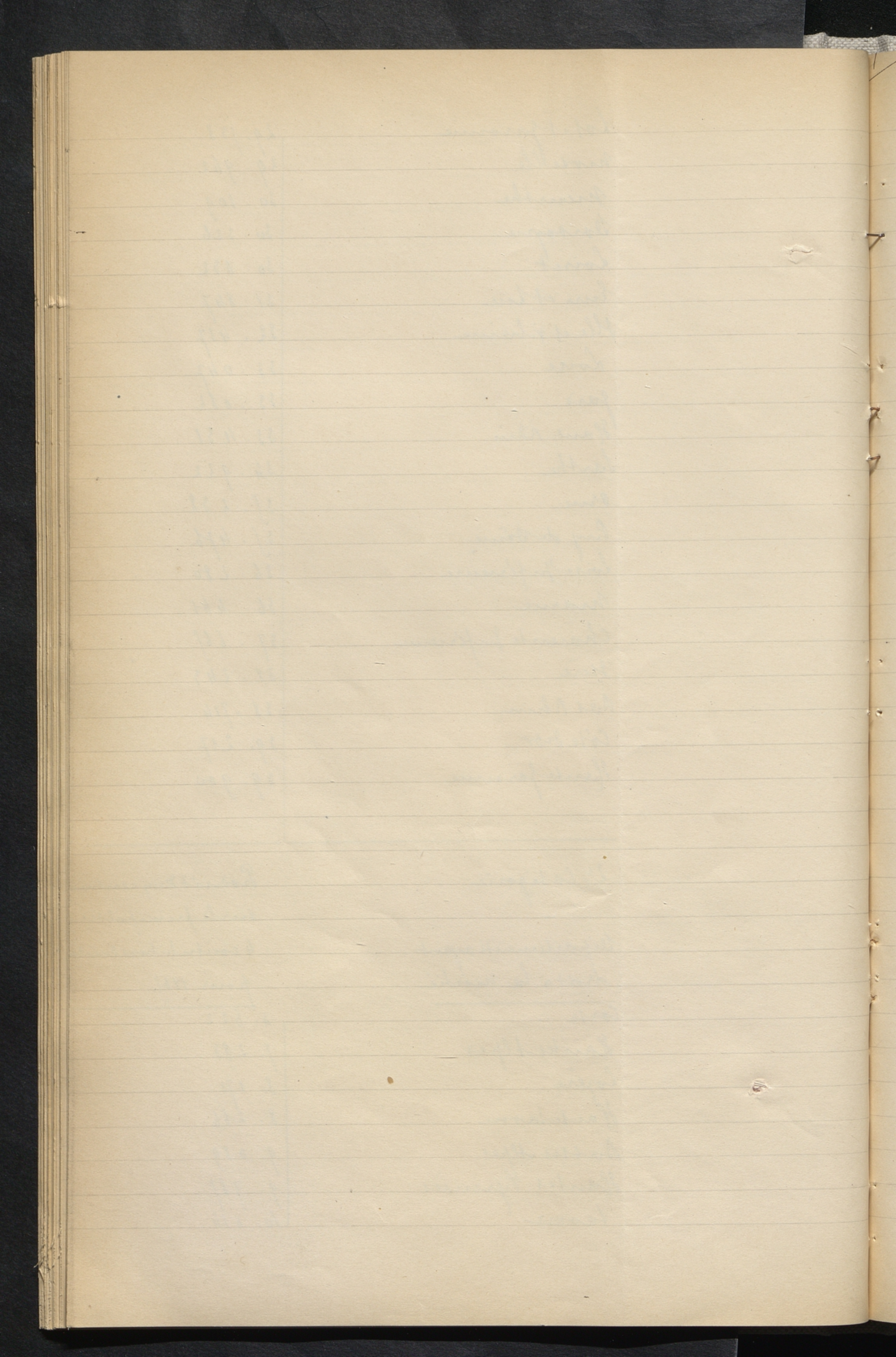


1ère Catégorie Départements ayant droit au tiers	Produit d'un centime sur le principal des 4 contributions directes pour 1865.
Jura	20.268
Loir et Cher	20.370
Vienne	20.401
Drôme	20.603
Nièvre	20.928
Doubs	21.097
Vosges	21.343
Deux Sèvres	21.462
Haute marne	21.554
Aveyron	21.662
Allier	22.052
Tarn et garonne	22.072
Haute Saône	22.110
Morbihan	22.460
Gers	22.964
Vendée	23.069
Creuse	23.740
Var	23.843
Tarn	23.910
Ardennes	23.957
Aube	24.317
Mayenne	24.444
Aude	25.336
Côtes du Nord	25.750
Indre et Loire	26.804
Finistère	27.414
Yonne	28.690
Charente	28.725



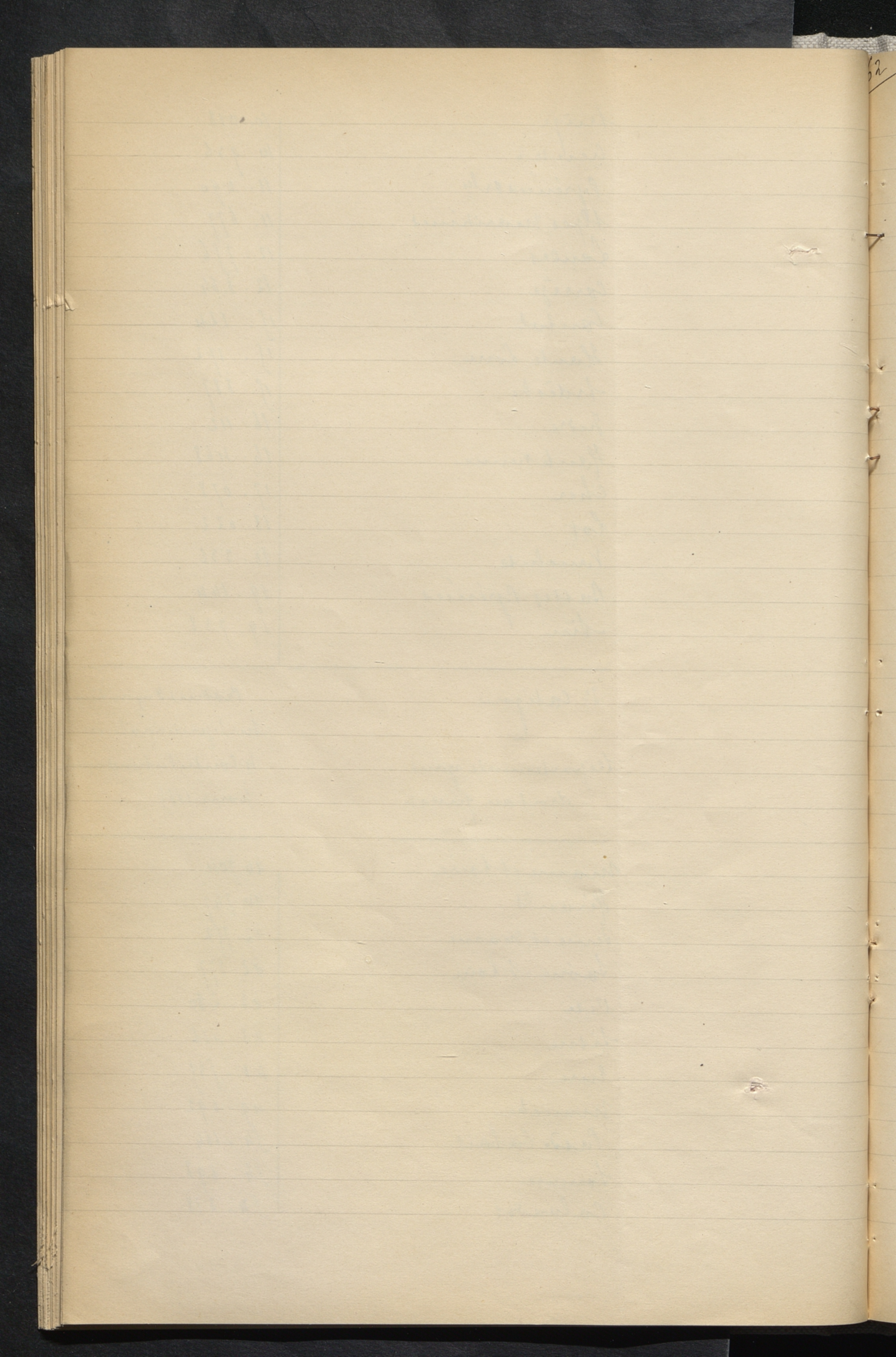
Lot et Garonne	29.738
Moselle	29.962
Meurthe	30.109
Dordogne	30.326
Loiret	30.832
Eure et Loir	31.847
Ille et Vilaine	32.417
Loire	33.047
Gard	33.082
Haut Rhin	33.431
Sarthe	34.922
Orne	35.238
Puy de Dôme	35.476
Loire Inférieure	36.280
Marne	36.461
Charente Inférieure	37.665
Isère	38.243
Bas Rhin	38.714
Côte d'Or	39.217
Haute Garonne	39.900

2e Catégorie — Départements ayant droit à la moitié	Produit d'un centime sur le principal des 4 contributions directes pour 1865.
Corse	4.622
Hautes Alpes	7.288
Lozère	8.071
Haute Savoie	8.266
Basses Alpes	9.089
Hautes Pyrénées	9.987
Savoie	10.614



Ariège	10.018
Creuse	10.936
Pyrénées Orles	11.090
Alpes Maritimes	11.677
Landes	12.756
Corrèze	12.864
Cantal	15.124
Haute Loire	15.172
Ardèche	15.887
Indre	16.112
Haute Vienne	16.468
Cher	17.078
Lot	18.022
Vaucluse	18.336
Basses Pyrénées	19.144
Ain	19.738

3e Catégorie — Départements ayant droit au quart	Produit d'un centime sur le principal des 4 Contributions directes pour 1865
Maine et Loire	40.704
Hérault	40.747
Seine et Marne	42.752
Saône et Loire	42.877
Oise	43.280
Aisne	48.416
Eure	48.535
Manche	49.692
Pas de Calais	54.164
Somme	54.698
Calvados	57.378



Bouches du Rhône	59.876
Seine et Oise	63.053
Gironde	68.849
Rhône	69.714
Nord	97.047
Seine Inférieure	101.776
Seine	370.635

En 1870, une proposition de loi fut présentée à la Chambre. Elle conservait le système de subventions établi par la loi de 1865, mais le maximum annuel qui jusqu'alors était de 6 millions était porté à 12. La répartition en trois catégories était maintenue, mais le montant des subventions relatif à chacune d'elles était modifié. Voici comment il était réglé par ce projet de loi.

Départements dont le centime est d'un produit supérieur à 40.000f.
1/3 au lieu d'1/4

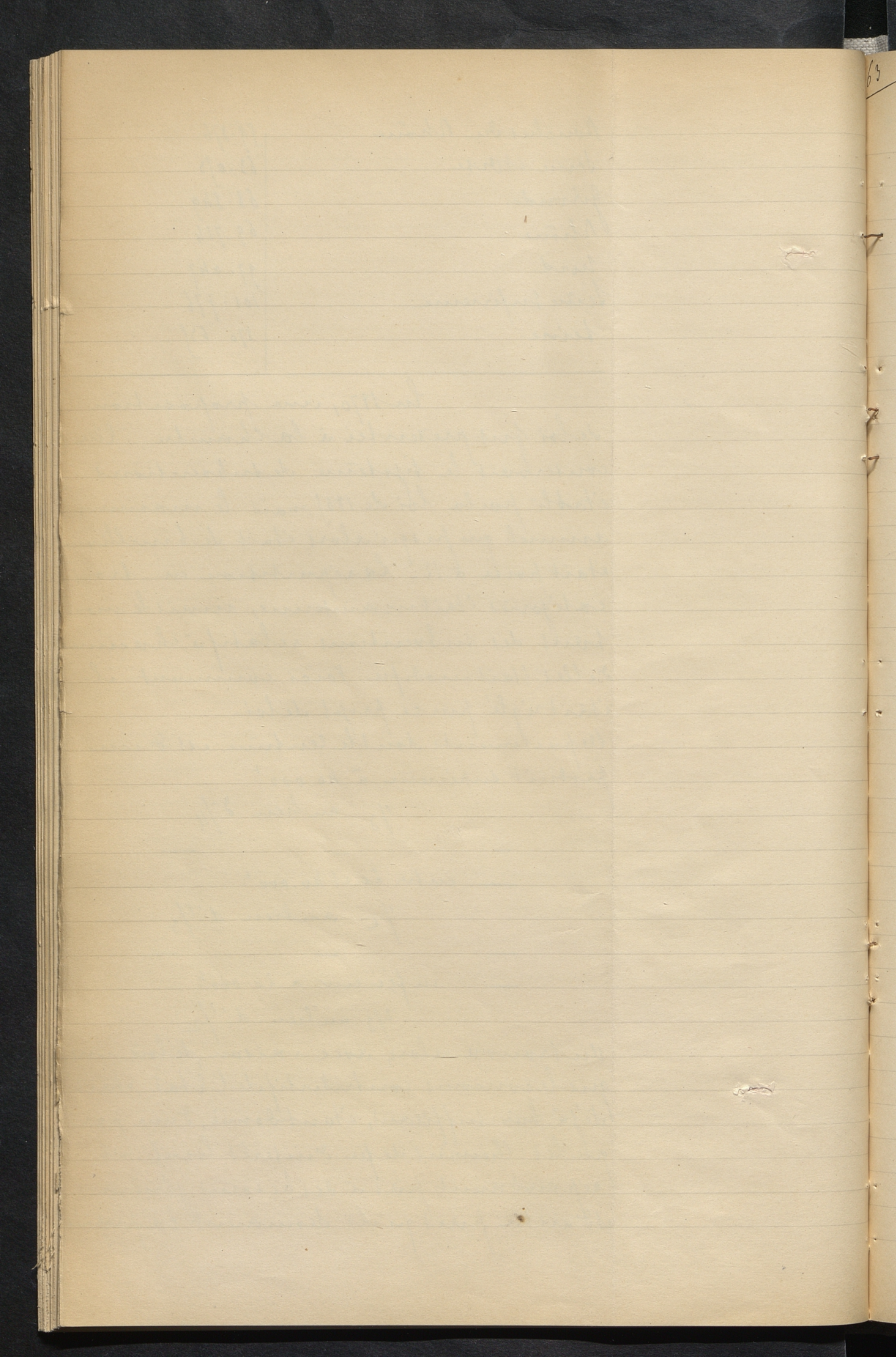
— — —

— entre 20 et 40.000f.
1/2 au lieu d'1/3

— — —

— inférieur à 20.000f.
2/3 au lieu d'1/2

On trouva alors, avec raison selon nous, que le concours contributif de l'État était déjà bien suffisant, étant donné, d'une part que les Chemins de fer d'intérêt local ne répondaient pas à des besoins généraux, et d'autre part qu'ils devenaient la propriété



du Département et des Communes à la fin de la concession.

La base de répartition fut changée par la loi de 1880 nous verrons plus loin de quelle façon cette modification a eu lieu.

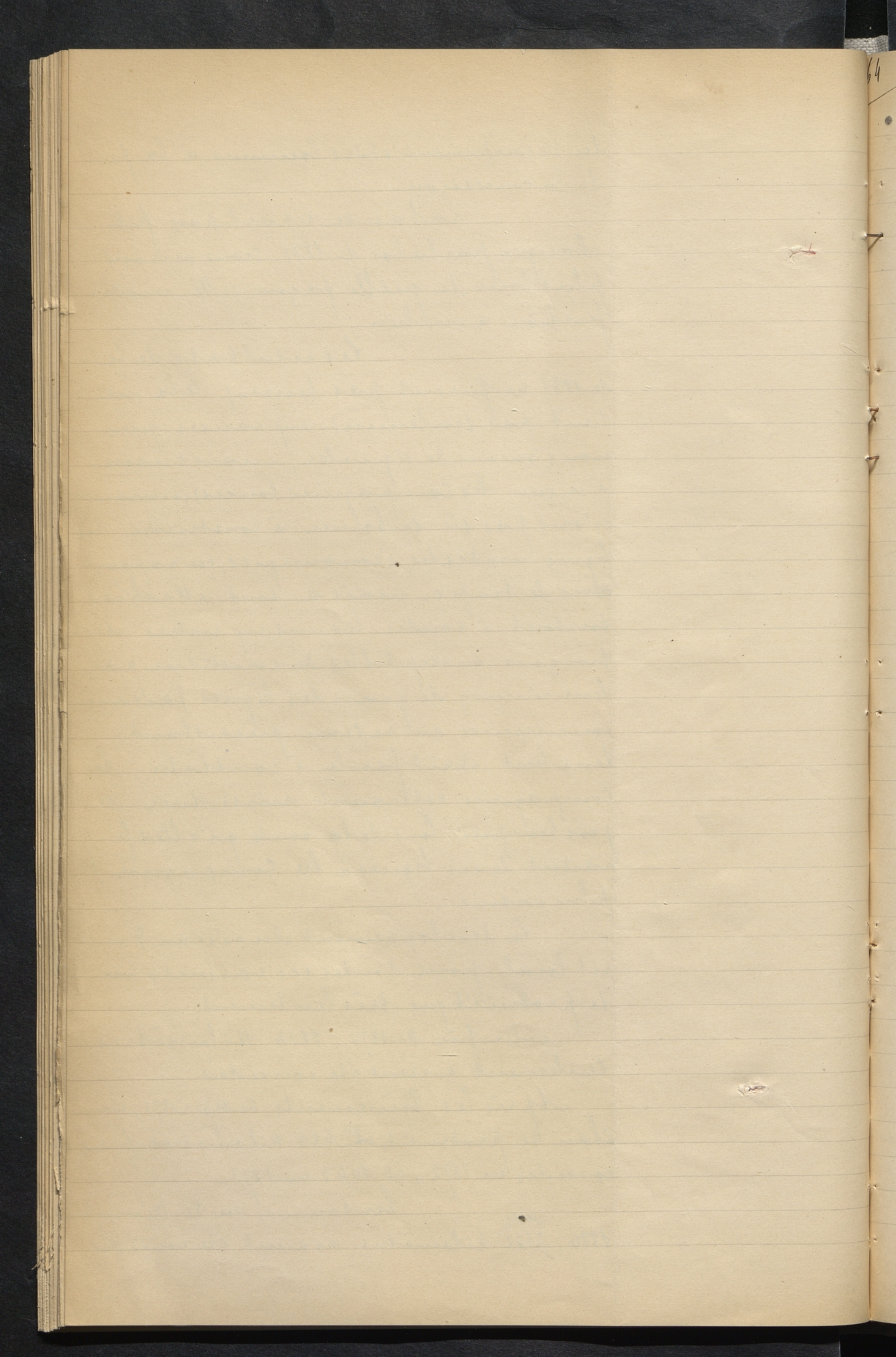
Les résultats de la loi de 1865 ne furent pas heureux. Cela ne tient pas seulement aux causes que nous venons de signaler, mais encore à ce que les Compagnies concessionnaires n'ont pas su se borner à construire des lignes modestes, économiques, en rapport avec le trafic, mais se sont attachées surtout à souder les uns aux autres des tronçons susceptibles de constituer par leur réunion de grandes lignes faisant concurrence au réseau préexistant. Leur but était facile à constater. Les Compagnies espéraient ainsi tirer de gros bénéfices lors de la vente qu'elles feraient de ces lignes à la Compagnie la plus voisine.

Le développement du réseau d'intérêt local, pour toutes ces raisons, ne se produisit que très lentement:

à la fin de 1870, 1814 kilomètres seulement avaient été concédés

Après les évènements de 1870-1871, un élan se produisit; et 624 kilomètres furent concédés en 1872, et 1043 en 1873.

En somme au 31 Décembre 1880, 5.642 kilomètres avaient été concédés;



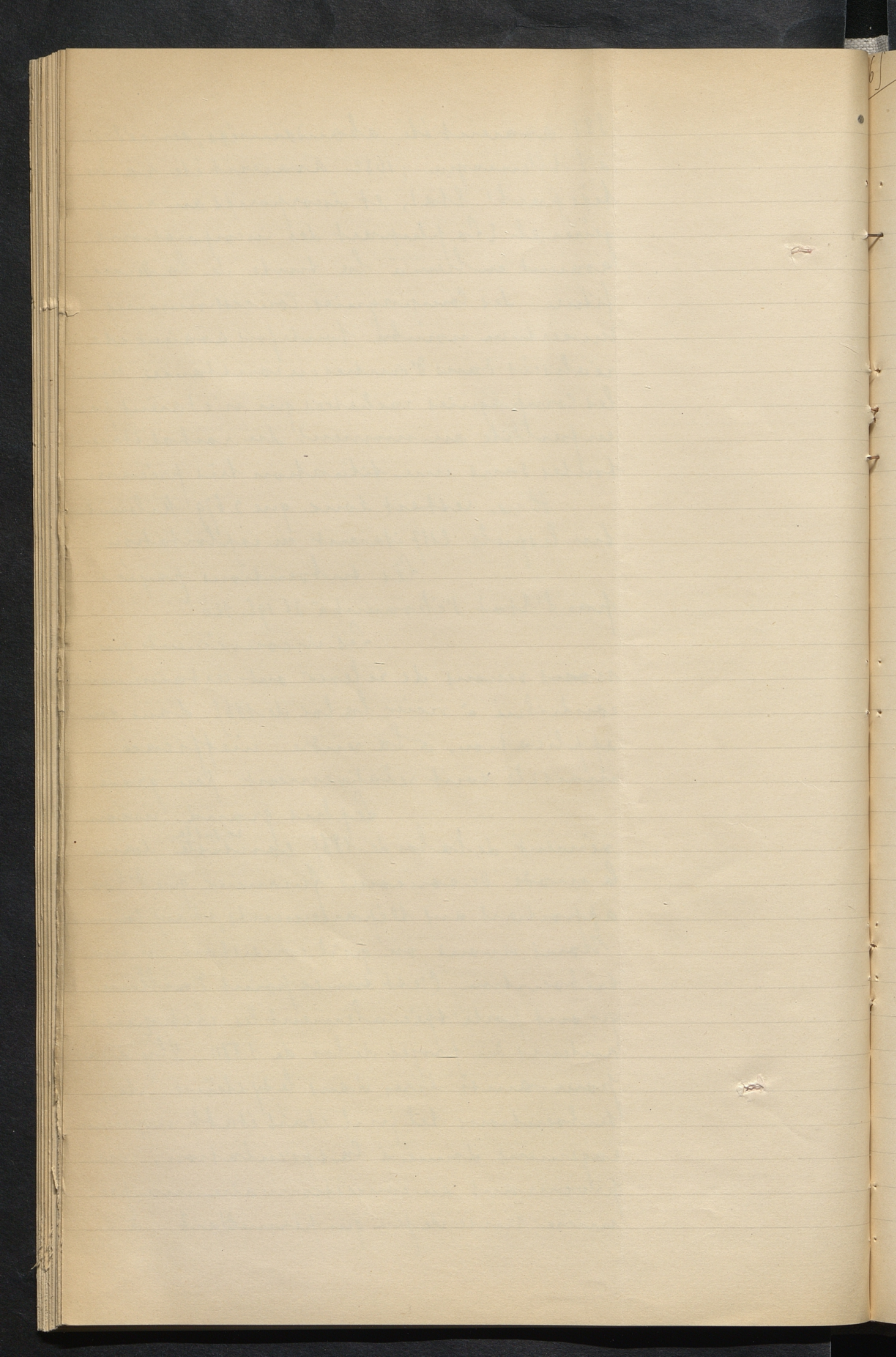
331 avaient été abandonnées, ou cédées à l'Allemagne ; 1632 avaient été rachetées par l'Etat, et incorporées au réseau général [La plupart des incorporations avaient eu lieu à la suite de la déconfiture des Compagnies Concessionnaires. Un certain nombre toutefois avaient été réalisées dans d'autres circonstances mais les Compagnies rachetées qui n'étaient pas en faillite au moment du rachat étaient toutes dans une situation très précaire]

Il ne restait donc que 3.679 kilomètres sur lesquels 2187 étaient en exploitation.

Les subventions payées par l'Etat s'élevaient à 36.196.120f

Les inconvénients que nous venons de relever ont certainement contribué à vicier la loi de 1865 dans son application, à la rendre inefficace mais ils sont relativement peu graves.

Le plus grand inconvénient de la loi de 1865 ~~consiste~~ résulte dans le mode de concours financier que l'Etat apportait aux Départements, et aux Communes. Nous avons vu qu'il consistait en une subvention. C'est sur ce point d'ailleurs qu'ont porté spécialement les critiques des auteurs du projet de loi de 1880. Il y avait, pour ainsi dire, dans le système de subventions tel qu'il était établi un encouragement donné à la spéculation, en procurant au concessionnaire une première mise de fonds qui permettait à



l'entrepreneur de se soutenir pendant la période de construction, et de faire illusion au public. Il ne donnait aux capitaux engagés aucune garantie de rémunération, ni aux départements aucune garantie d'exploitation.

L'opération financière de la constitution du capital était ainsi, dans un grand nombre de cas, le but pour ainsi dire unique du concessionnaire. Il arrivait alors que l'entreprise succombait bientôt laissant derrière elle des travaux inachevés, et de nombreuses victimes.

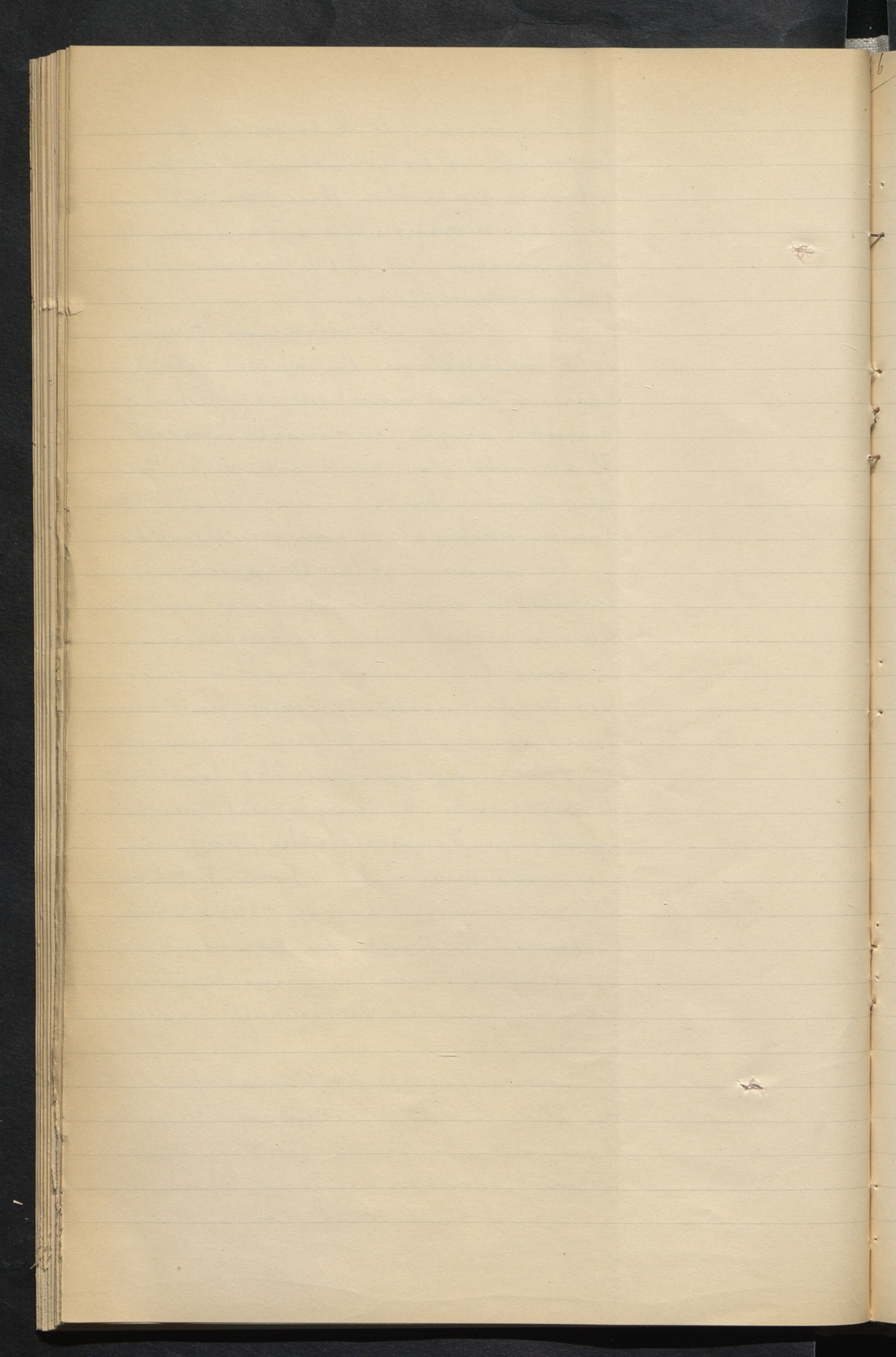
Les Communes et les Départements contribuent aussi, et cela pour une part plus large que l'Etat, à la construction des Chemins de fer d'intérêt local. Le concours des Départements se présente généralement sous l'une des trois formes suivantes:

1° obligations remboursables dont l'intérêt sera garanti. Les Compagnies concessionnaires seront chargées alors, moyennant le versement annuel du montant des intérêts et l'amortissement des obligations, d'assurer le service du paiement des titres.

2° Garantie d'intérêts et d'amortissement du capital émis par la Compagnie Concessionnaire.

3° impositions extraordinaires afin de créer des annuités qui permettent aux Départements de négocier un emprunt près d'un établissement de crédit. C'est le cas le plus fréquent.

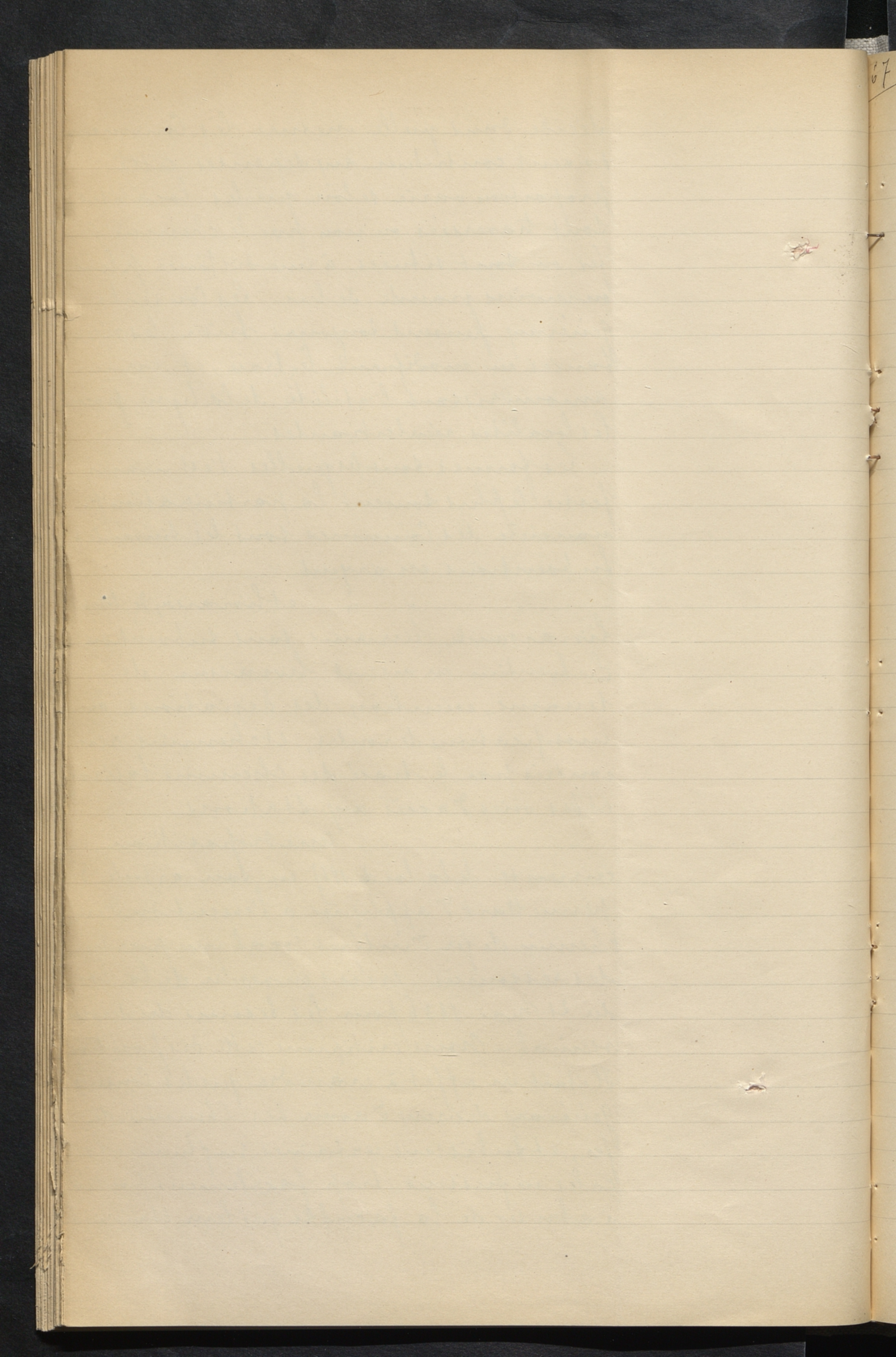
Le Conseil Général



décide dans quelle mesure les Communes doivent contribuer aux dépenses. Cette proportion varie selon que les localités sont traversées ou non par le chemin de fer, ou sont situées à une distance plus ou moins grande de lui. Les Conseils Généraux peuvent toujours briser les résistances en modifiant le tracé, et en amoindrissant l'utilité de la ligne pour les localités récalcitrantes.

Les formes sous lesquelles s'est manifestée le plus souvent la participation financière des Communes sont les suivantes:
Subventions en argent
" " " et livraison de terrains
Livraison de terrains sans subvention.
Subvention en argent, livraison de terrains, exécution des déviations, ou modifications de routes, et chemins rencontrés par le tracé des Chemins latéraux et des voies d'accès aux stations.

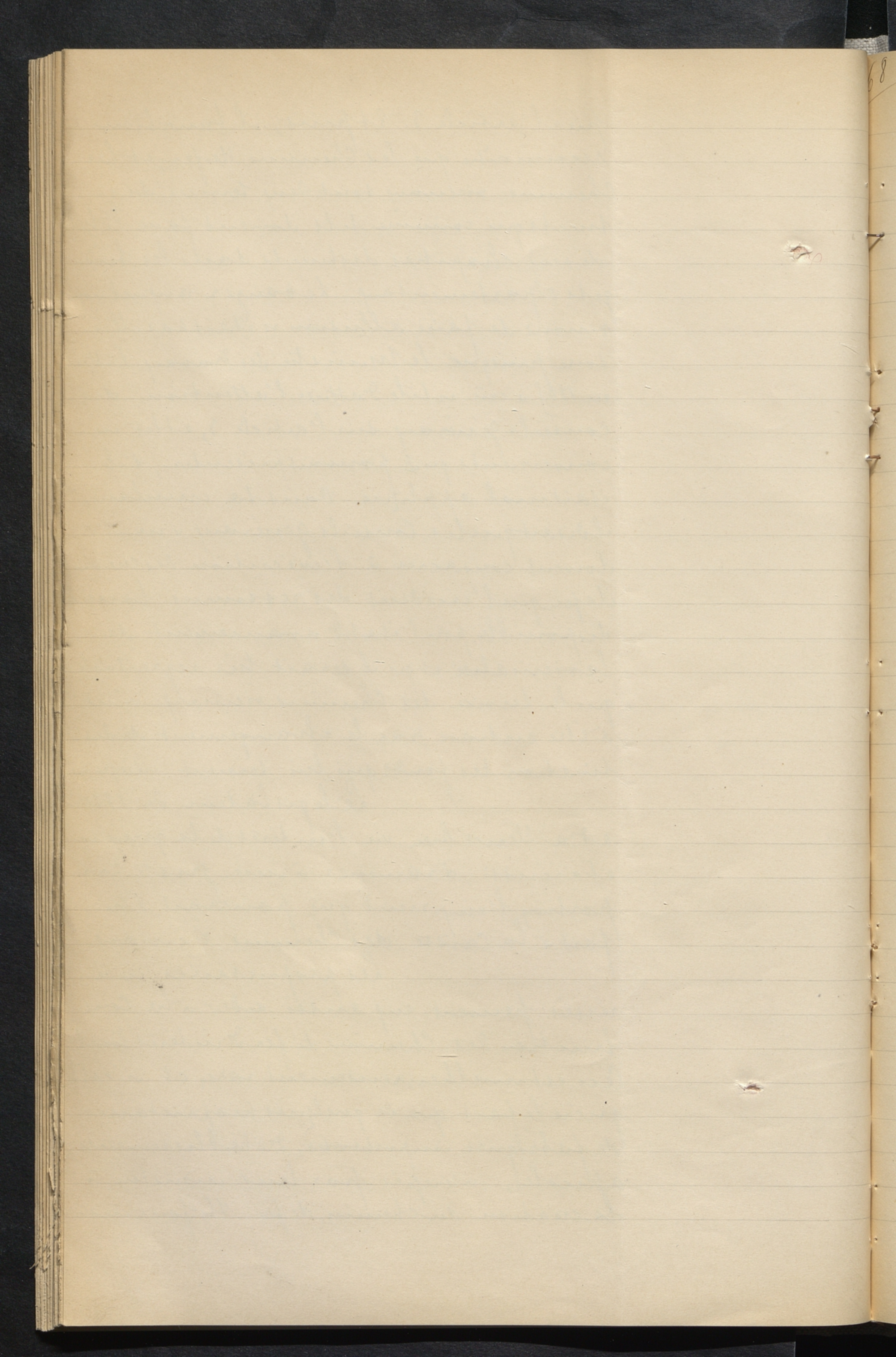
Une disposition curieuse de la loi de 1865 en son article 3 permettait d'appliquer à l'exécution d'un chemin de fer d'intérêt local une partie des ressources créées en vertu de la loi du 21 Mai 1836 pour les besoins du service vicinal. Nous critiquons cette disposition. Il était en effet à craindre que les Conseils Généraux désireux d'avoir des chemins de fer, et subissant certaines influences locales ne fussent trop facilement portés à abuser de la faculté qui leur était donnée



par l'article 3. Et puis, il faut bien reconnaître que les Chemins de fer et les Chemins vicinaux sont deux services distincts qui comme tels doivent faire l'objet de deux chapitres distincts dans les budgets départementaux. Le danger auquel nous venons de faire allusion n'était pas illusoire puisque le Ministre des Travaux Publics en 1865 a crû utile d'attirer l'attention des Conseils Généraux sur l'article 3, et les inconvénients qu'il pouvait présenter, s'il était mal appliqué. Dans sa circulaire, il disait que les Conseils généraux « ne doivent consacrer à l'exécution des Chemins de fer que l'excédent des ressources laissées disponible par l'état d'avancement de la vicinalité et qu'il serait très regrettable que le service des Chemins vicinaux vînt à être entravé par le changement de destination des fonds qui lui seraient nécessaires »

Le législateur de 1880 a d'ailleurs bien vu l'intérêt de la question, et a réussi à ramener à une juste proportion l'emprunt qui pourrait être fait à la Caisse des Chemins Vicinaux.

Les propriétaires intéressés peuvent eux aussi aider à la construction des Chemins de fer d'intérêt local. Ceci est malheureusement rare, et n'est guère le fait que de quelques propriétaires de fabriques importantes, d'établissements agricoles, intéressés par leur industrie à la création du chemin de fer. Ils fournis-

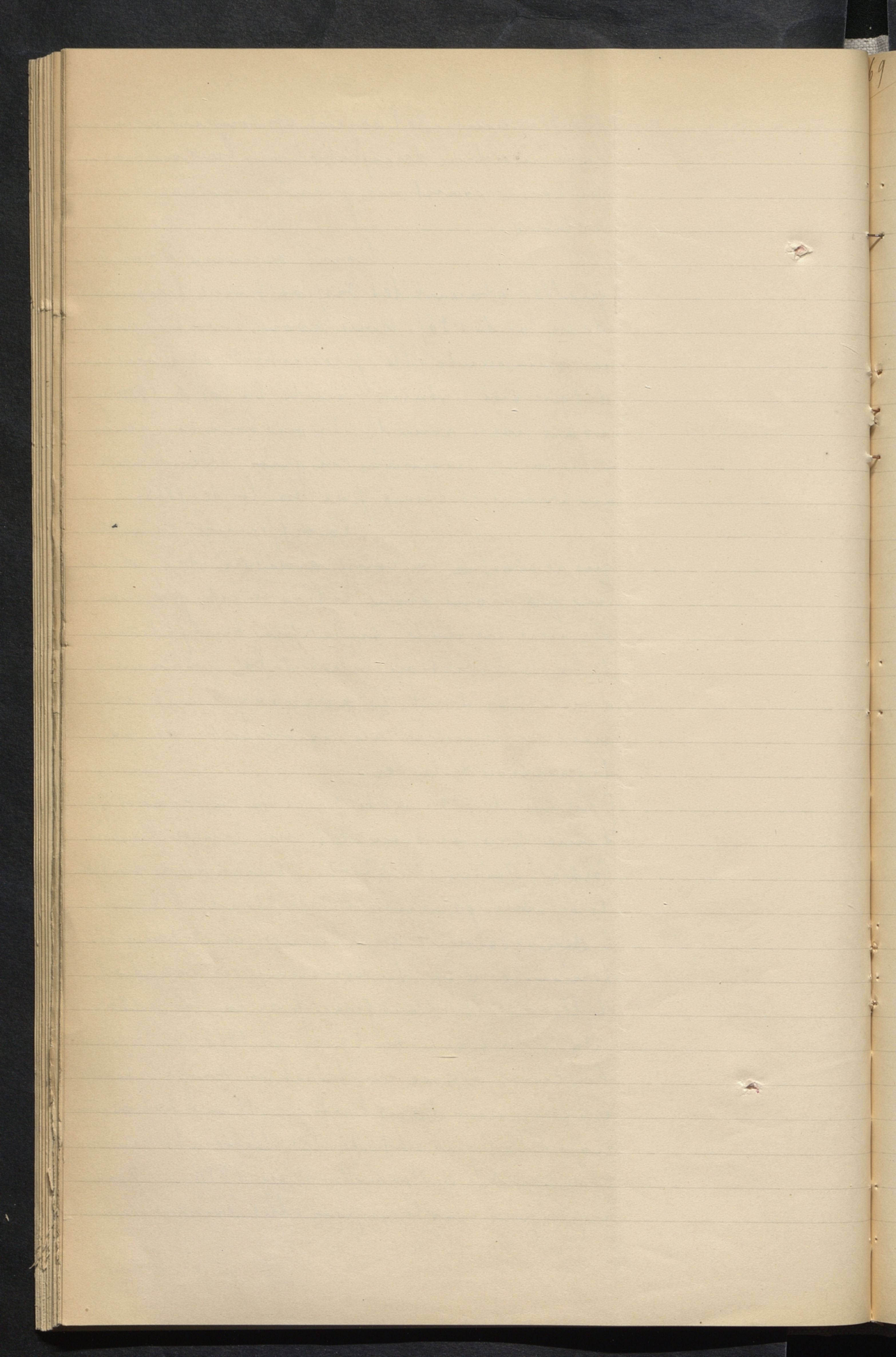


des terrains, de l'argent, et souvent activent la formation du capital de la Compagnie en souscrivant un grand nombre de ses actions.

Nous venons d'étudier quelles étaient les dispositions financières de la loi de 1865. Nous avons montré quels inconvénients elle présentait, et nous avons dit que sur certains points la loi de 1880 y avait porté remède. Voyons donc en quoi cette loi est originale, en quoi elle déroge aux principes posés par la loi de 1865.

La différence essentielle qui ressort de la comparaison des deux lois que nous avons citées c'est que la dernière en date substitue au système de la subvention celui de la garantie d'intérêts dont les avantages ont été mis en lumière au moment de la discussion de la loi.

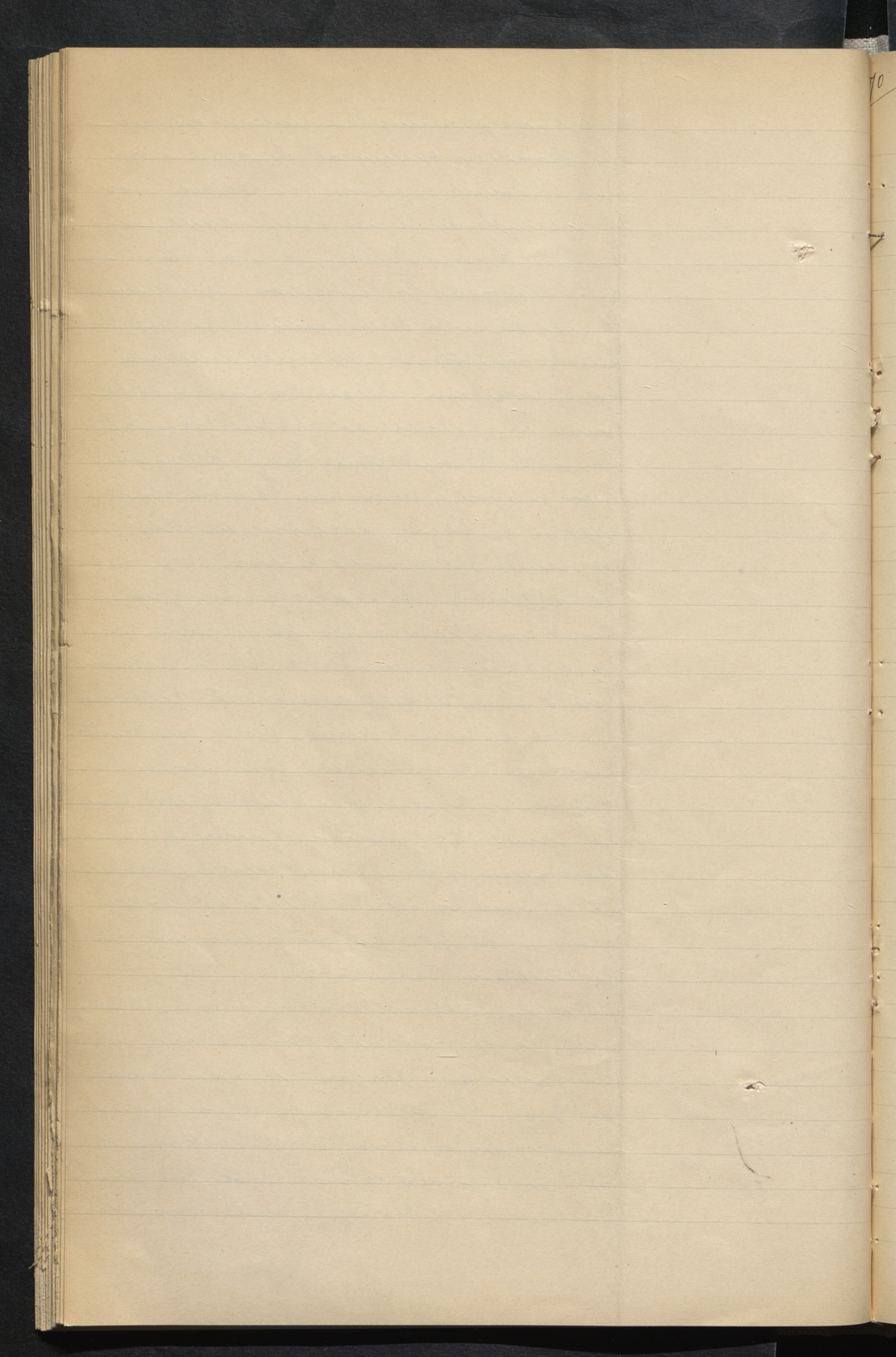
[La loi de 1880 a été précédée en mai 1877 d'une proposition de MM. Ernest Picard, Cordier, Gouin et Labiche tendant à substituer une garantie d'intérêts par l'État et le Département à certaines conditions déterminées à la subvention en capital telle qu'elle était fixée par la loi de 1865. Dans la séance du 29 avril 1878 M. de Freycinet déposa au Sénat un projet de loi renfermant dans l'article 11 des dispositions nouvelles qui ont été les éléments modifiés et amendés de l'article 13 en 1880. Voici en quelques mots en quoi elles consistaient.



La charge annuelle imposée au Trésor ne devait, en aucun cas, dépasser 2.000f par kilomètre exploité, et 200.000f pour l'ensemble des lignes situées dans un même département. — L'État était toujours libre de refuser la subvention. Il ne pouvait l'accorder qu'à des Chemins de fer établis sur le territoire de plusieurs Communes. — La subvention cessait 30 ans après la mise en exploitation, et plus tôt quand la recette kilométrique brute atteignait 8.000f et 6.000f selon que la voie était établie de façon à recevoir ou non les véhicules des grands réseaux.

Le rapport de Mr Labiche modifiait ce projet sur plusieurs points; il était plus large dans l'ensemble de ses dispositions. Tout d'abord, il supprimait la différence établie entre les Chemins de fer construits sur le sol de plusieurs Communes, et ceux qui ne sortaient pas du territoire d'une Commune. — La garantie d'intérêts cessait soit après la trentième année, soit plus tôt quand la recette brute atteignait 9.000f et 7.000f par kilomètre suivant la distinction établie ci-dessus. —

La Commission de la Chambre des Députés modifia le projet voté par le Sénat, en augmentant encore la participation de l'État. Elle décida que la charge annuelle imposée au Trésor ne pourrait dépasser 287f par kilomètre exploité et 400.000f pour l'ensemble des lignes situées dans un



même département. La participation de l'État devait cesser lorsque la recette brute annuelle atteignait 10 000f et 8.000f]

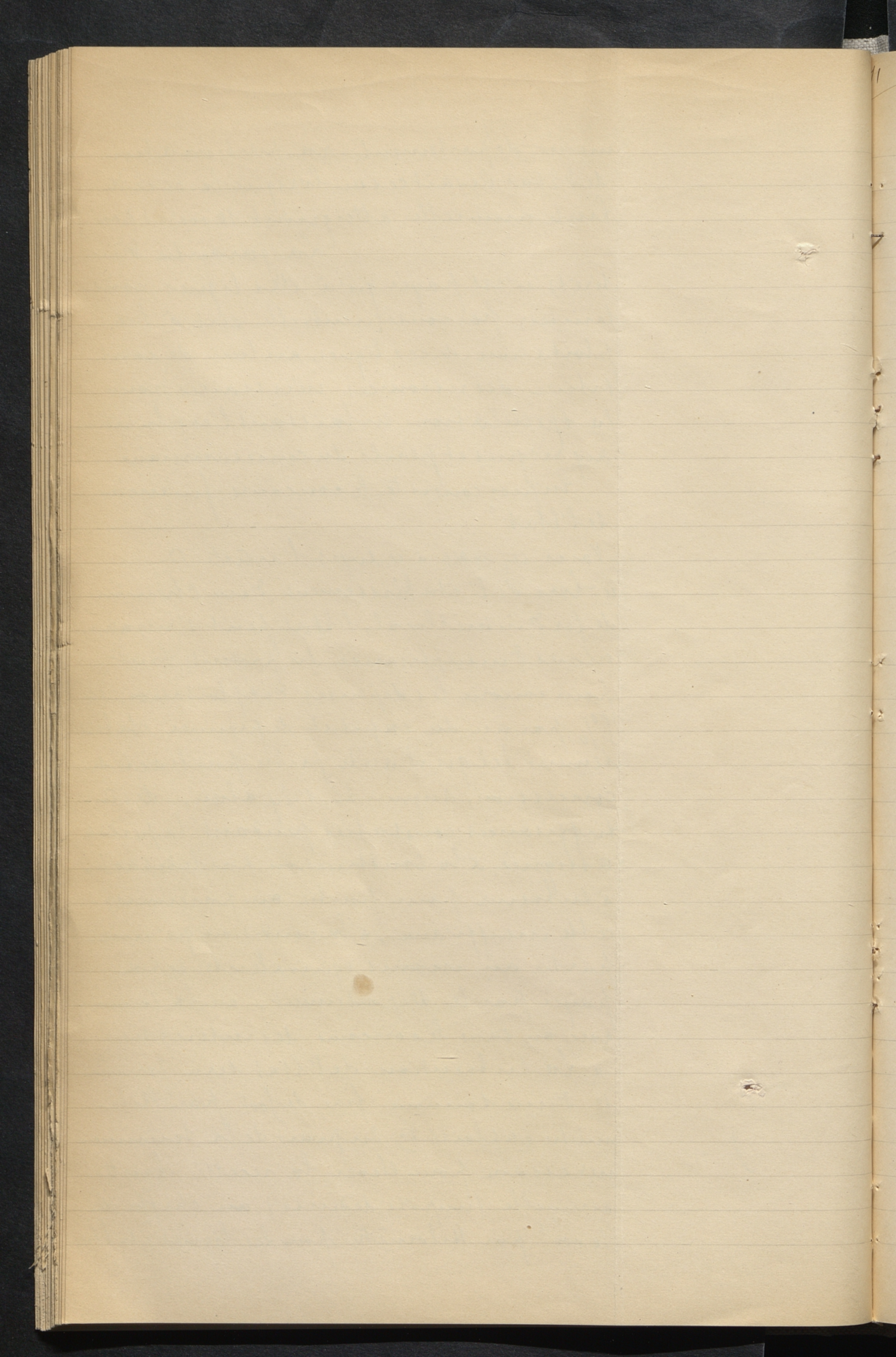
La garantie d'intérêts n'est payée qu'à des lignes construites; par conséquent, elle sert à l'exploitation de ces lignes, au lieu de constituer des ressources nécessaires pour la spéculation, en laissant l'exploitation aux risques et périls du concessionnaire.

En quoi consiste le concours financier de l'État?

Voici ce que dit à ce sujet l'article 13.

« Lors de l'établissement d'un chemin de fer d'intérêt local, l'État peut s'engager, en cas d'insuffisance du produit brut pour couvrir les dépenses d'exploitation, et 5% par an du capital de premier établissement, tel qu'il a été prévu par l'acte de concession, augmenté, s'il y a lieu, des insuffisances constatées pendant la période assignée à la construction par ledit acte, à subvenir pour partie au paiement de cette insuffisance, à la condition qu'une partie au moins équivalente sera payée par le département, ou la commune avec ou sans le concours des intéressés

« La subvention de l'État sera formée 1° d'une somme fixe de 500f par kilomètre exploité 2° du quart de la somme nécessaire pour élever la recette brute annuelle (impôts déduits) au chiffre de 10.000f par kilomètre pour les lignes établies

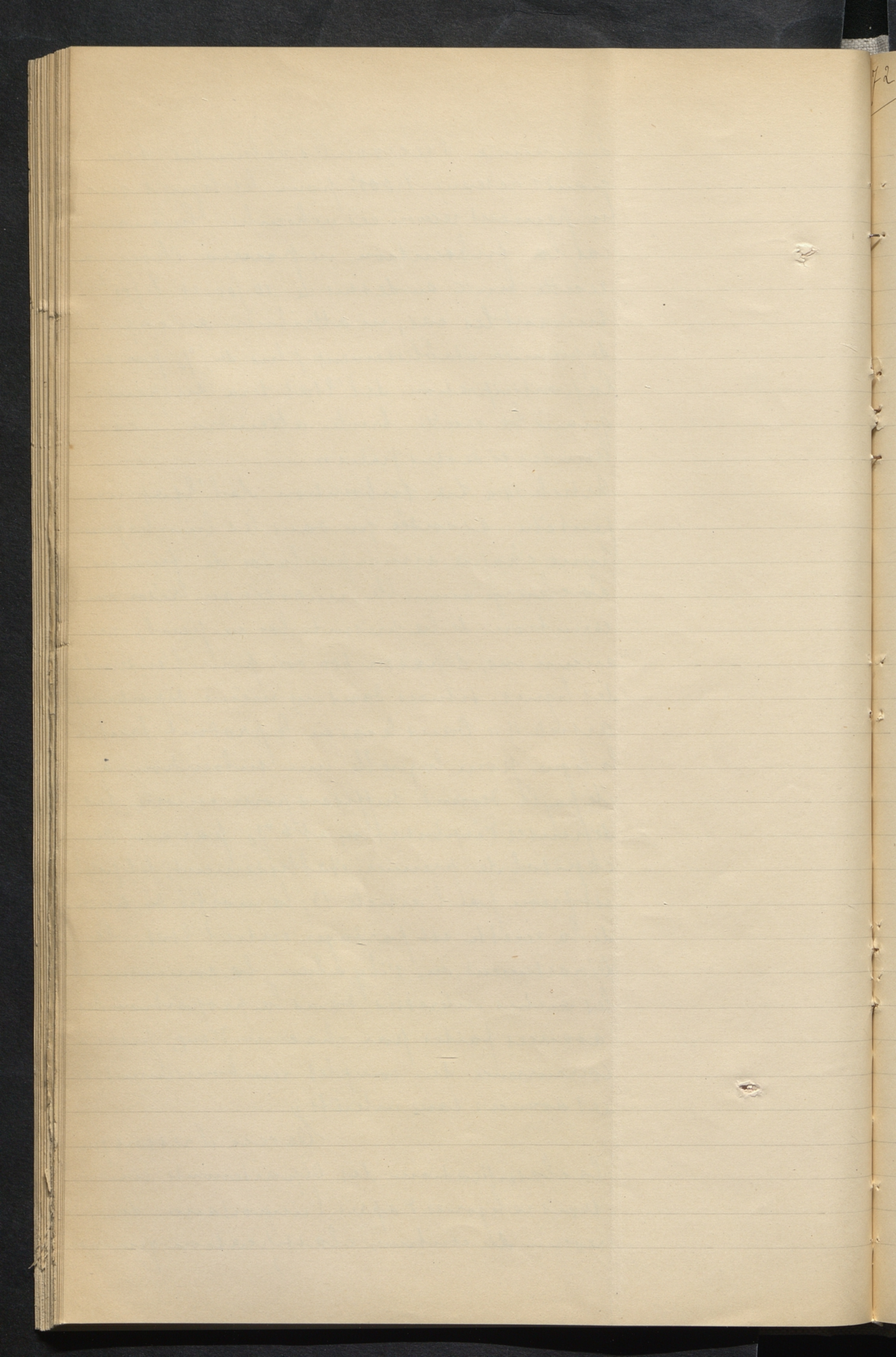


de manière à recevoir les véhicules des grands réseaux, 8.000f pour les lignes qui ne peuvent recevoir ces véhicules. En aucun cas, la subvention ne pourra élever la recette brute au dessus de 10.500 et 8.500f suivant les cas, ni attribuer au capital de premier établissement plus de 5% par an. La participation de l'Etat sera suspendue quand la recette brute atteindra les limites ci dessus fixées ».

Article 14 « La subvention de l'Etat ne peut être accordée que dans les limites fixées, pour chaque année par la loi de finances. La charge annuelle imposée au trésor en exécution de la présente loi ne peut, en aucun cas, dépasser 400.000f pour l'ensemble des lignes situées dans un même département ».

Article 15 « Dans le cas où le produit brut de la ligne pour laquelle une subvention a été payée devient suffisant pour couvrir les dépenses d'exploitation et 6% par an du capital de premier établissement, tel qu'il est prévu par l'article 13, la moitié du surplus de la recette est partagée entre l'Etat, le Département, ou, s'il y a lieu, la commune et les autres intéressés, dans la proportion des avances faites par chacun d'eux, jusqu'à concurrence du complet remboursement de ces avances sans intérêts ».

De ceci il ressort que la classification des Départements en trois catégories d'après l'importance du revenu du centime classification que nous

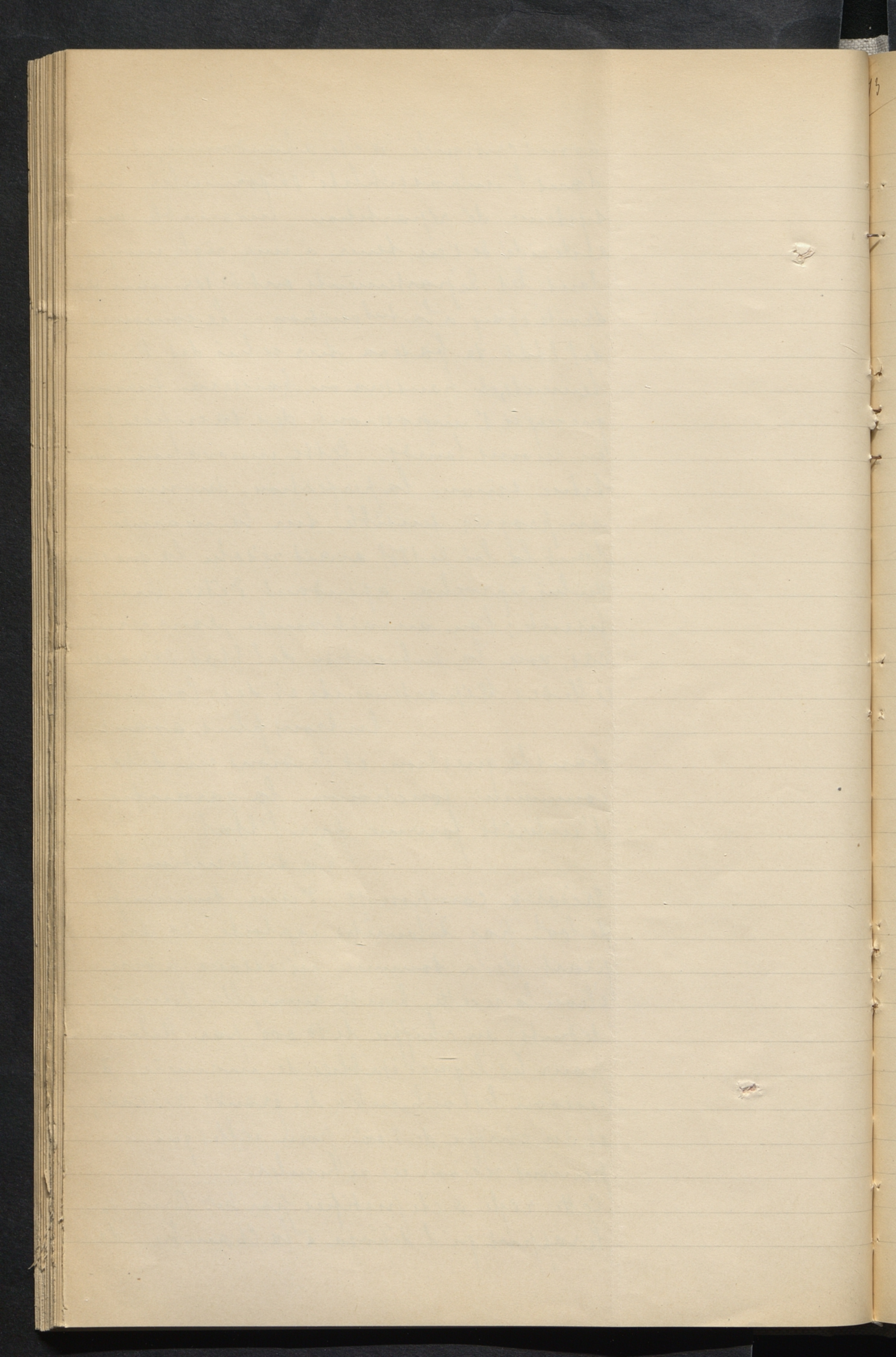


avons critiquée a été abandonnée, et que, dans l'impossibilité de formuler un système de répartition invariable on a décidé de s'en tenir à une règle unique. Tous les départements ont désormais des droits égaux à la subvention. Le concours de l'Etat se basera sur celui des Départements, et haussera ou baissera suivant que ceux-ci s'imposeront des sacrifices plus ou moins lourds. Cette innovation constitue sinon la perfection, du moins un progrès sensible sur la manière dont la loi de 1865 avait résolu la question. On lui reprocha cependant d'être insuffisante; l'on aurait voulu, dans certains cas, voir la subvention de l'Etat dépasser celle des Départements et des Communes.

Entrons plus avant dans la question, et étudions en détail comment fonctionne la garantie d'intérêts fournie par l'Etat.

La subvention du Trésor se compose 1° d'une somme fixe de 500f par kilomètre exploité 2° du quart de la somme nécessaire pour élever la recette brute annuelle (impôts déduits) au chiffre de 10.000f par kilomètre pour les lignes établies de manière à recevoir les véhicules des grands réseaux, et au chiffre de 8.000f pour celles qui ne peuvent recevoir ces véhicules.

Cette règle a été justifiée par Mr. Brice dans le rapport qu'il déposa à la Chambre des



Députés. A l'appui de sa thèse, il prenait un Chemin de fer à voie large coûtant 70.000ᶠ par kilomètre, faisant une recette brute de 5.000ᶠ, exigeant une dépense d'exploitation de pareille somme, et subventionnée également par l'Etat, et par les localités. Dans ce cas, en effet, le concessionnaire reçoit une subvention de :

2 (500 + 1250) ou de 3.500ᶠ

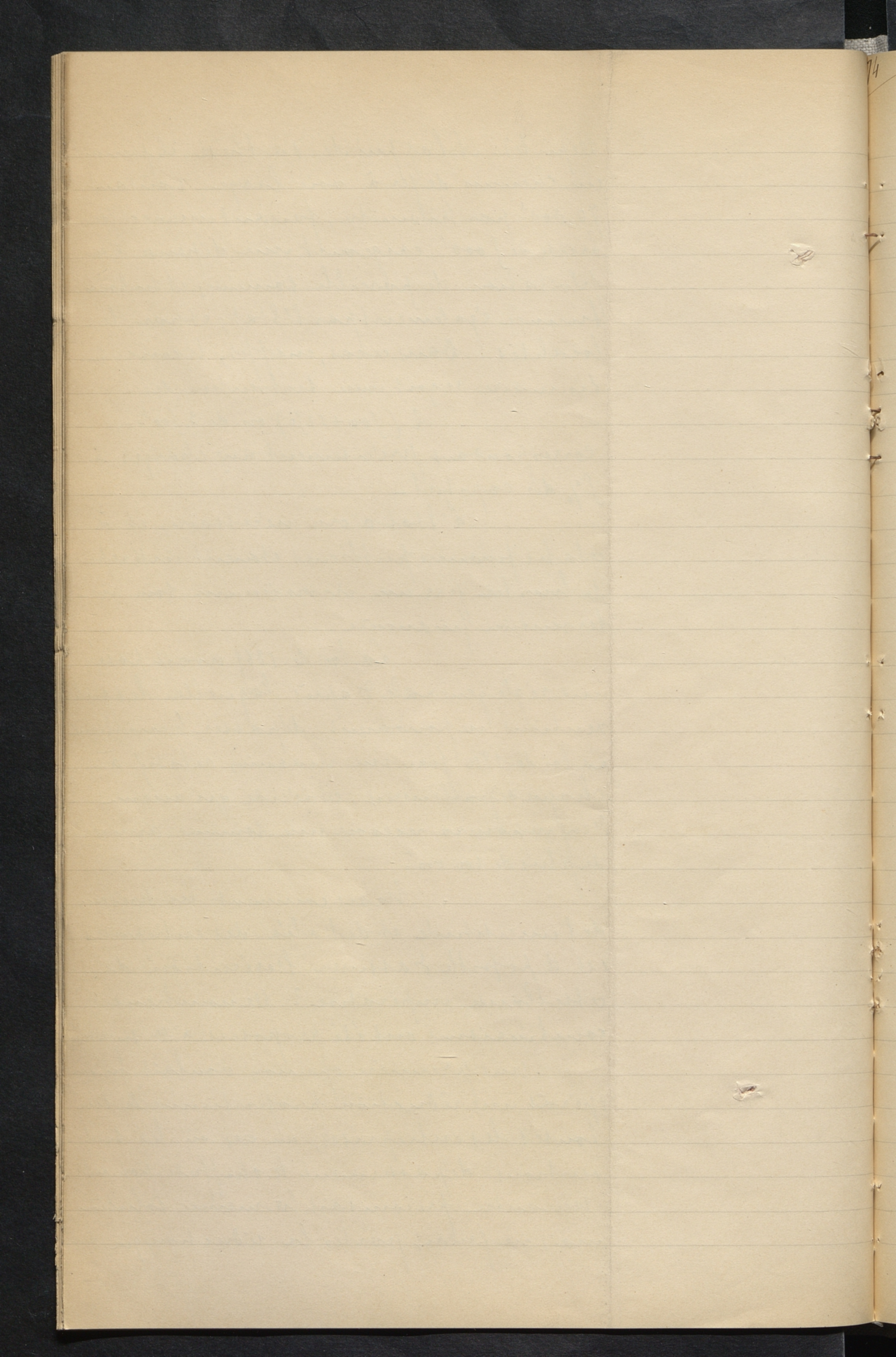
correspondant précisément aux charges à 5% du capital –

L'Etat a crû nécessaire, et à cela les finances publiques étaient intéressées, de limiter par un maximum son intervention financière.

La loi de 1865 avait posé une règle générale d'après laquelle les subventions ne pouvaient dépasser 6 millions. La loi de 1880 fixe un maximum relatif à chaque département, et décide qu'aucun d'eux ne pourra recevoir une somme annuelle de plus de 400.000ᶠ.

Mais comment en présence de l'incertitude et de l'aléa des entreprises est-il possible d'assurer l'exécution de cette clause impérative ? De nombreuses combinaisons ont été proposées à ce sujet.

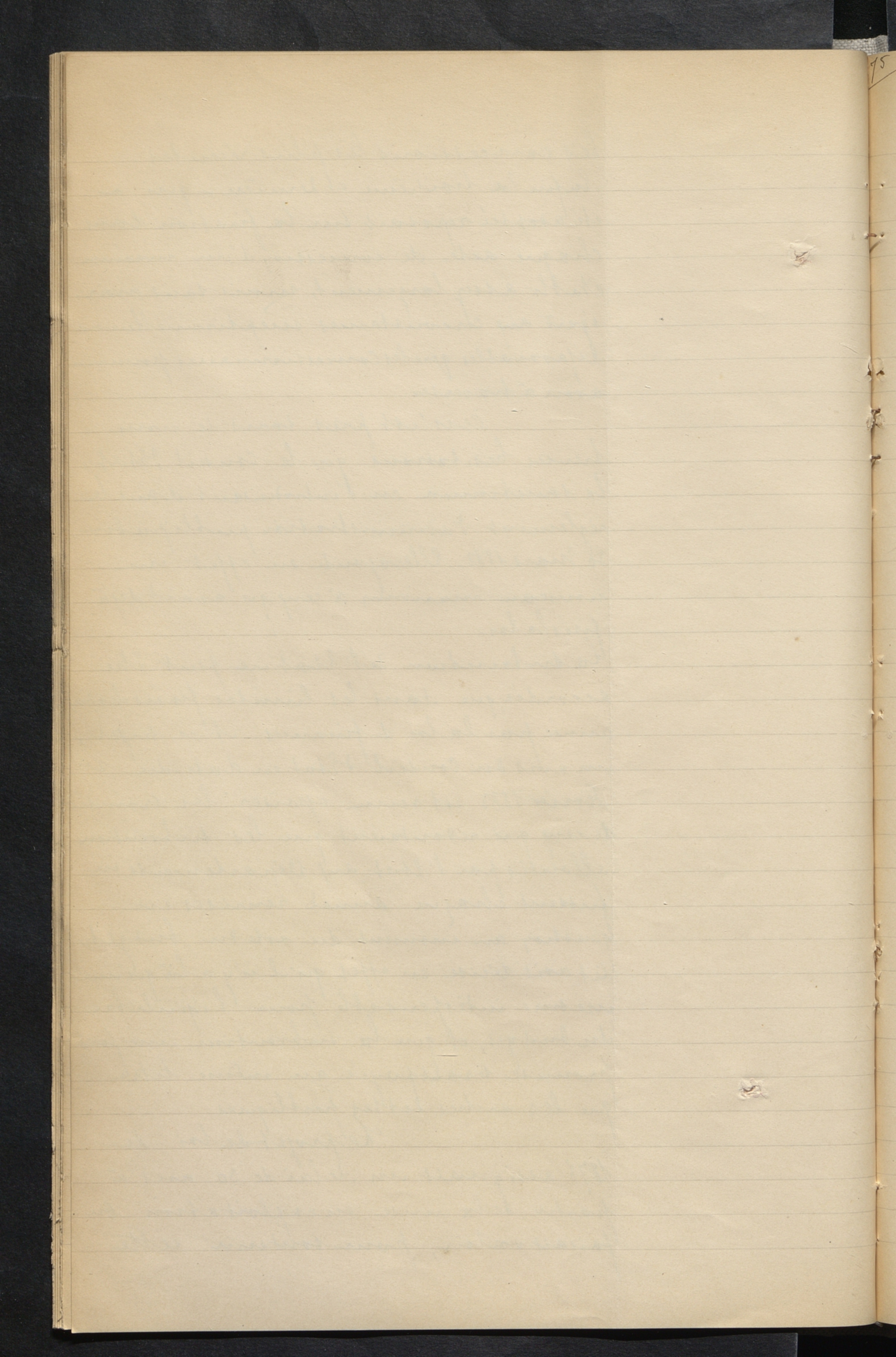
Une première opinion voulait qu'on opérât une réduction proportionnelle sur toutes les entreprises, au cas où les subventions dépasseraient le chiffre de 400.000ᶠ. Une autre préconisait la même solution, mais ne faisait porter la réduction que sur



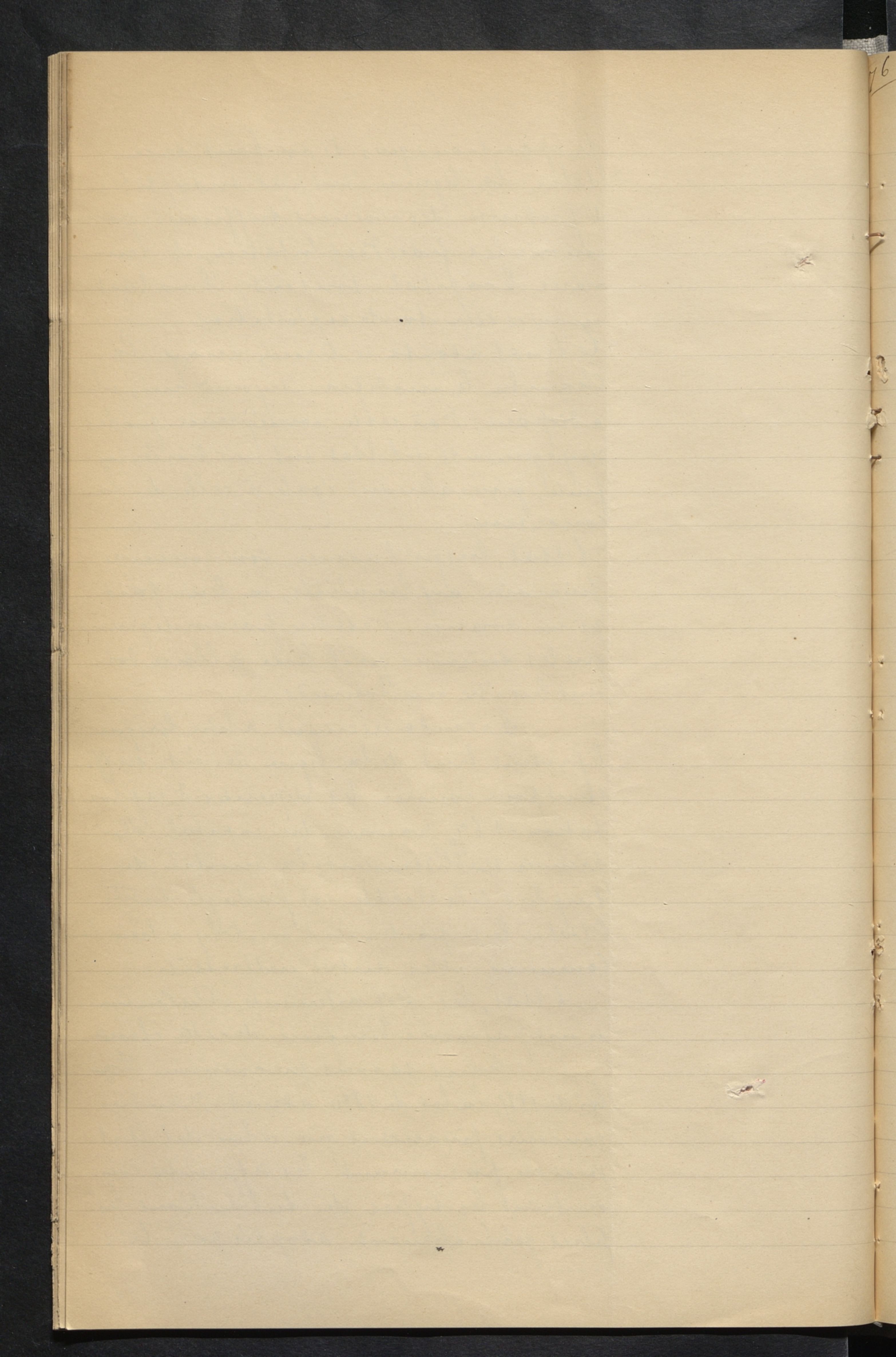
les concessions les plus récentes.
Enfin la troisième et dernière — qui a été adoptée reposait sur la fixation dans chaque acte de concession d'un maximum établi assez largement, mais sans avoir égard aux circonstances exceptionnellement défavorables que les concessionnaires pourraient avoir à traverser.

Ce n'est pas sans de nombreuses hésitations que le Conseil d'Etat la sanctionna en l'introduisant dans le règlement d'administration publique du 30 Mars 1882. Elle ajoute en effet un nouveau maximum à ceux qui avait déjà fixés la loi.
La subvention de l'Etat ne peut être accordée que dans les limites fixées chaque année par la loi de finances. A ce sujet, un avis du Conseil d'Etat en date du 27 Février 1883 est venu apaiser les craintes de ceux qui redoutaient que les subventions allouées par l'Etat aux Départements ne fussent chaque année remises en question au moment du vote du budget. Cet avis décide en effet qu'il n'y a là qu'une mesure indispensable pour l'équilibre du budget, et que la subvention une fois promise serait payée au même titre que les autres dettes publiques

Le projet de loi de 1878 assignait un délai de 30 ans à partir de la mise en exploitation. On faisait valoir, pour soutenir cette

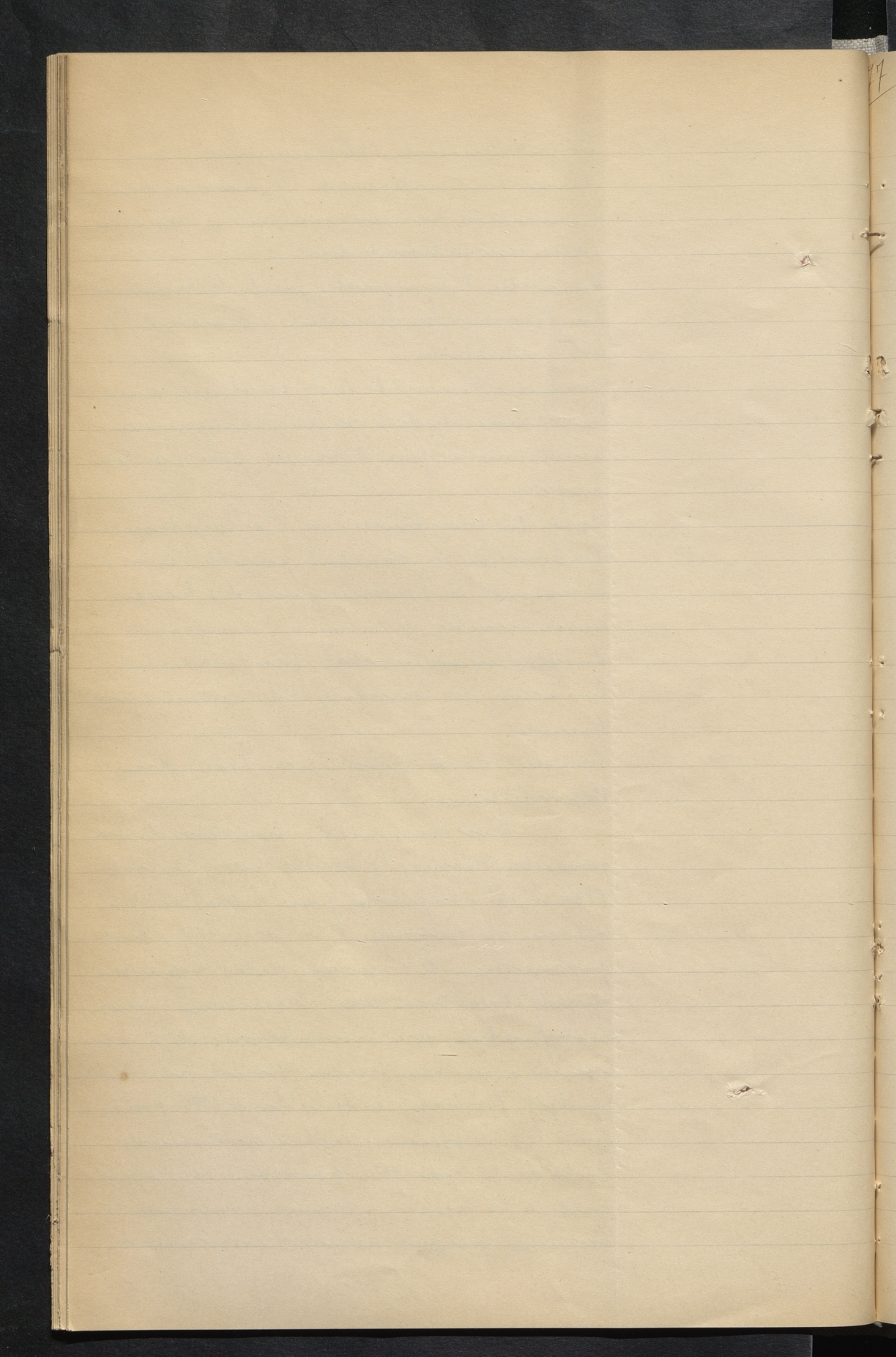


proposition, que si au bout de ce délai, la ligne n'était pas susceptible de produire les revenus suffisants pour couvrir les frais d'exploitation, et rémunérer le capital souscrit, il valait mieux cesser toute exploitation.
Le Sénat adopta ce terme, mais la Chambre le modifia. Aujourd'hui, il a disparu; d'où cette conséquence que les engagements de l'Etat ont une durée infinie, généralement égale à celle de la concession.
L'Etat, lorsqu'il assure son concours financier aux localités, ne leur fait qu'une avance; c'est dire par conséquent que les sommes qu'il leur alloue doivent lui être remboursées.
Le remboursement a lieu lorsque le produit brut de la ligne devient suffisant pour couvrir les dépenses d'exploitation et 6% par an du capital de premier établissement; la moitié du surplus de la recette est partagée entre l'Etat et le département, ou, s'il y a lieu la Commune et les autres intéressés.
L'Etat, les Départements, et les Communes n'ont pas encore bénéficié de cette clause
Nous savons que comme la loi de 1865, la loi de 1880 admet d'autres concours financiers que celui de l'Etat. Voici en parcourant les différentes conventions les types de subventions les plus généralement adoptés par les



Départements, et les Communes:
Garantie d'intérêts de 5% avec ou sans limitation par un maximum, avec ou sans limitation de durée.
Garantie d'une quote part déterminée par l'écart entre le revenu garanti à 5%, et le produit net.
Garantie d'intérêts de 5% combinée avec une livraison de terrains, moyennant une somme fixe à payer par la Compagnie.
Garantie combinée avec l'allocation d'une subvention en capital payable au fur et à mesure de l'avancement des travaux, ou en un nombre déterminé d'annuités.
Subvention en capital sans garantie
Livraison des terrains, et de certains matériaux.
Système de la subvention fixe du Département.

L'on voit que le système de la garantie d'intérêts établi par la loi de 1880 n'est obligatoire que pour l'Etat, et qu'il n'a rien été changé à la loi de 1865, en ce qui concerne le concours des Départements et des communes. Cependant une modification que nous avons déjà annoncée a eu lieu sur un point particulier. En effet, l'article 12 de la loi de 1880 porte que « les ressources créées en vertu de la loi du 21 Mai 1836 pourront être appliquées à la dépense des voies ferrées par les Communes qui ont assuré l'exécution de



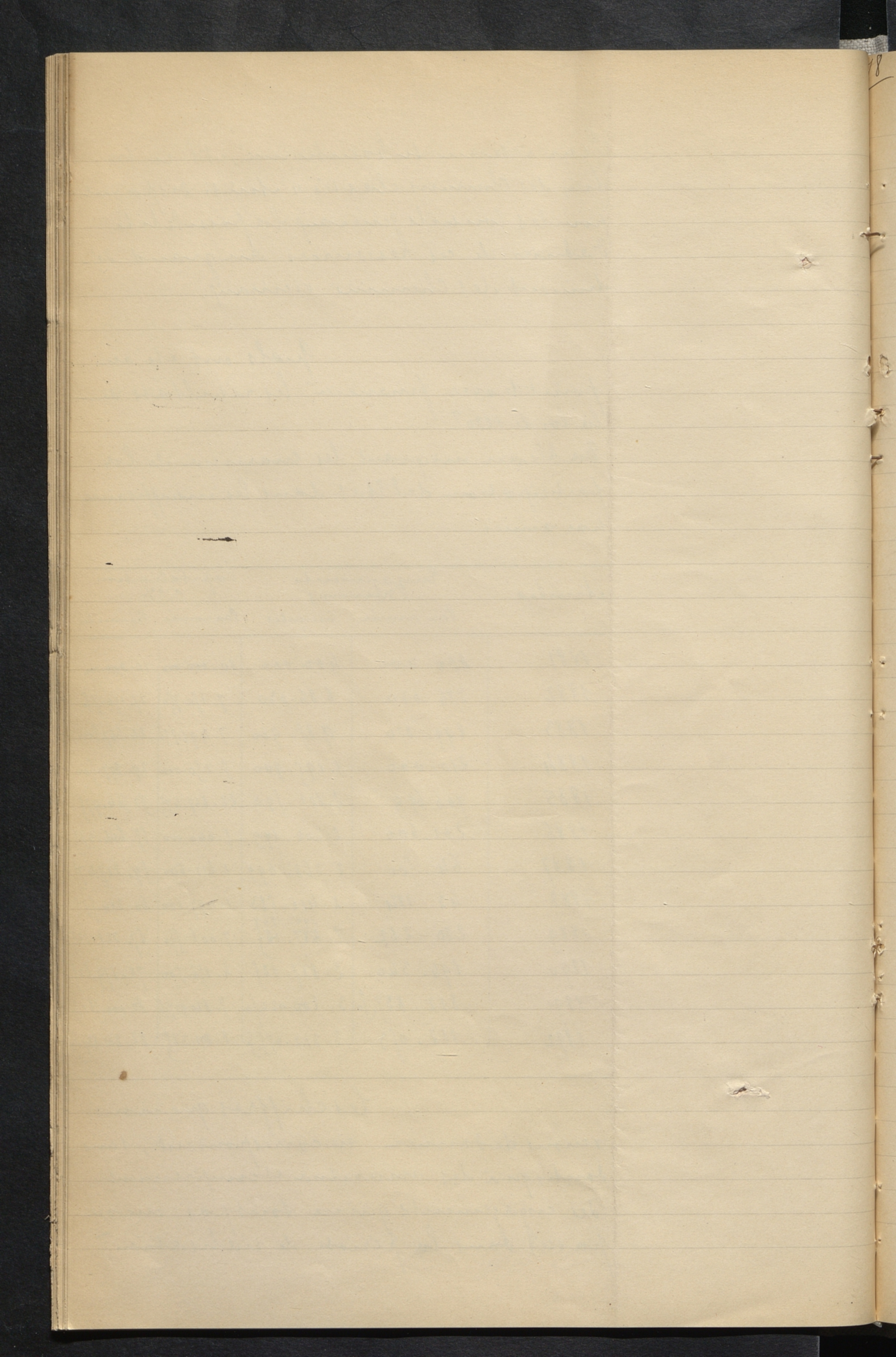
leur réseau subventionné, et l'entretien des chemins classés". Ainsi disparut pour les Conseils généraux la possibilité d'abuser de ces ressources au grand détriment des chemins vicinaux.

Quels ont été au point de vue financier les résultats de la loi de 1880?

Tableau indiquant les maxima de la participation de l'Etat dans les insuffisances par année.

Années	Engagements (Maximum) Par année	Engagements (Maximum) Cumulés	Capitalisations à 4% Par année	Capitalisations à 4% Cumulés
1881	400.000	400.000	10.000.000	10.000.000
1882	286.030	686.030	7.150.750	17.150.750
1883	299.870	985.900	7.496.750	24.647.500
1884	210.000	1.195.900	5.250.000	29.897.500
1885	906.699	2.102.599	22.667.475	52.564.975
1886	201.600	2.304.199	5.040.000	57.604.975
1887	64.500	2.368.699	1.612.500	59.217.475
1888	43.884	2.412.583	1.097.100	60.314.575
1889	280.262	2.~~887.185~~ 592.845	7.006.550	67.321.125
1890	194.340	2.887.185	4.856.500	72.179.625
1891	312.837.50	3.200.022.50	7.820.937.50	80.000.562,50
1892	112.053	3.312.075,50	2.801.325	82.801.887.50

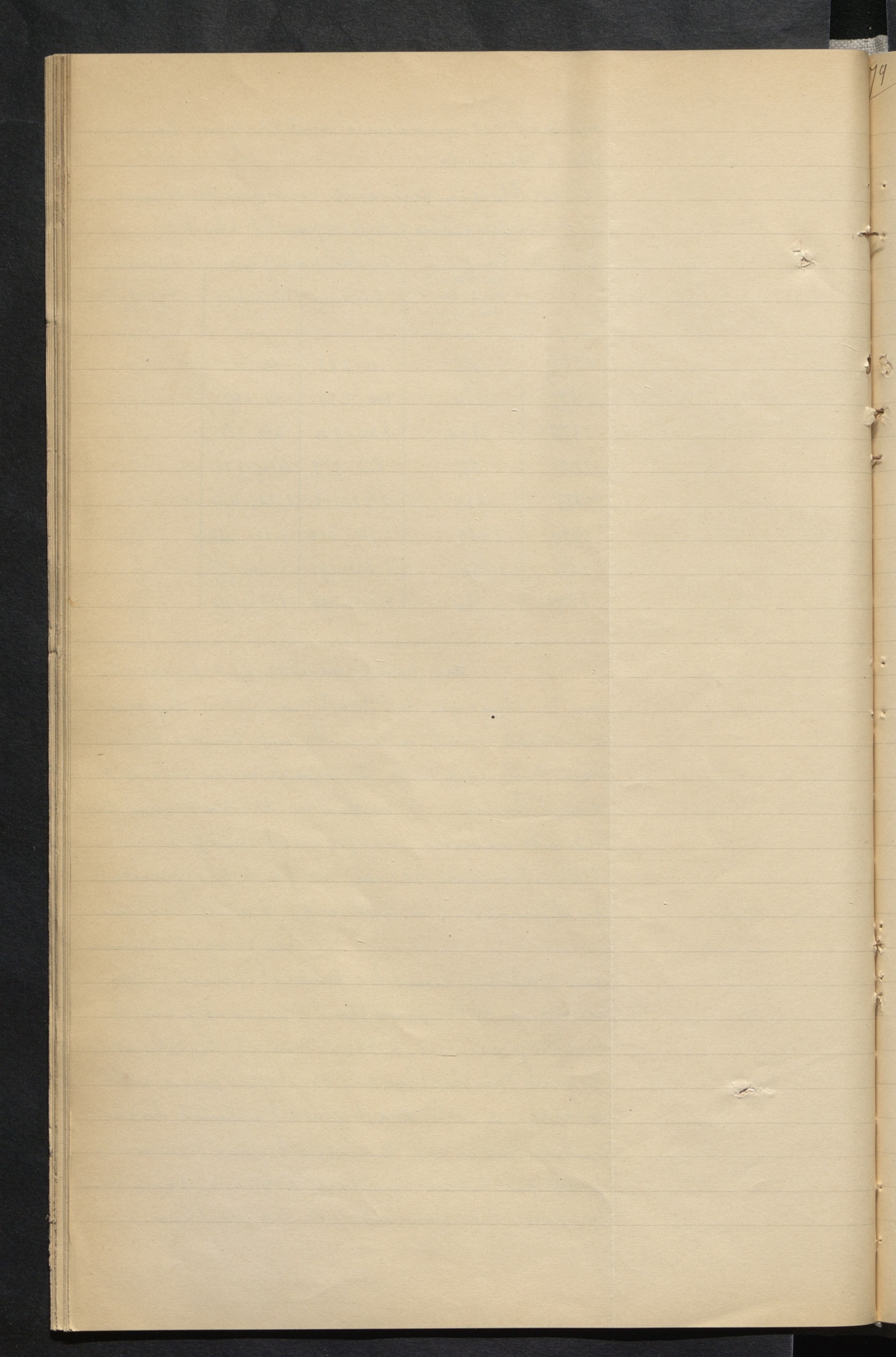
Les chiffres que nous venons de donner ne correspondent, sans doute, qu'à des maxima et comprennent des engagements qui ne sont pas encore passés dans la période de réalisation;



mais ces maxima ont presque toujours été atteints.
Le tableau suivant indique le montant des subventions payées par l'État.

Années.	Longueur en exploitation au 31. Déc. de chaque année	Subventions payées par année	Subventions payées cumulées	Sommes remboursées à l'État en vertu de l'art. 15 de la loi de 1880
1884	157	10.763	10.763	"
1885	314	100.264	111.027	"
1886	499	242.930	353.957	"
1887	815	813.979	1.167.936	"
1888	933	1.128.118	2.296.054	"
1889	1.469	1.721.310	4.017.364	"
1890	1.560	2.083.191	6.100.555	"
1891	1.750	2.273.194	8.373.749	"

On peut considérer d'après cela que les charges de l'État pour les lignes d'intérêt local atteindront toujours, à peu de choses près, le maximum inscrit dans la loi. L'examen des tableaux précédents montre en effet que le trafic ne s'améliore pas, et rien ne fait présumer qu'il puisse s'améliorer dans l'avenir. Les progrès immenses réalisés tous les jours, dans les moyens de locomotion, surtout pour les petits parcours, atteindront surtout les lignes d'intérêt local, et déjà l'on voit se créer, à côté des lignes ~~d'intérêt local~~ subventionnées, d'autres lignes d'intérêt privé qui parviennent à vivre sans subvention. En tous cas, si dans l'avenir



certaines Compagnies sont susceptibles de voir leurs bénéfices augmenter de façon à réclamer à l'État des sommes moindres que celles correspondantes aux engagements contractés, cet avenir est fort lointain.

Ces considérations apparaitront encore mieux justifiées si nous envisageons maintenant les résultats de la loi de 1880 en égard au développement du réseau.

Immédiatement après le vote de la loi, une certaine impulsion parut donnée à la construction des Chemins de fer d'intérêt local.

457 kilomètres furent concédés en 1882
744 — — — 1885

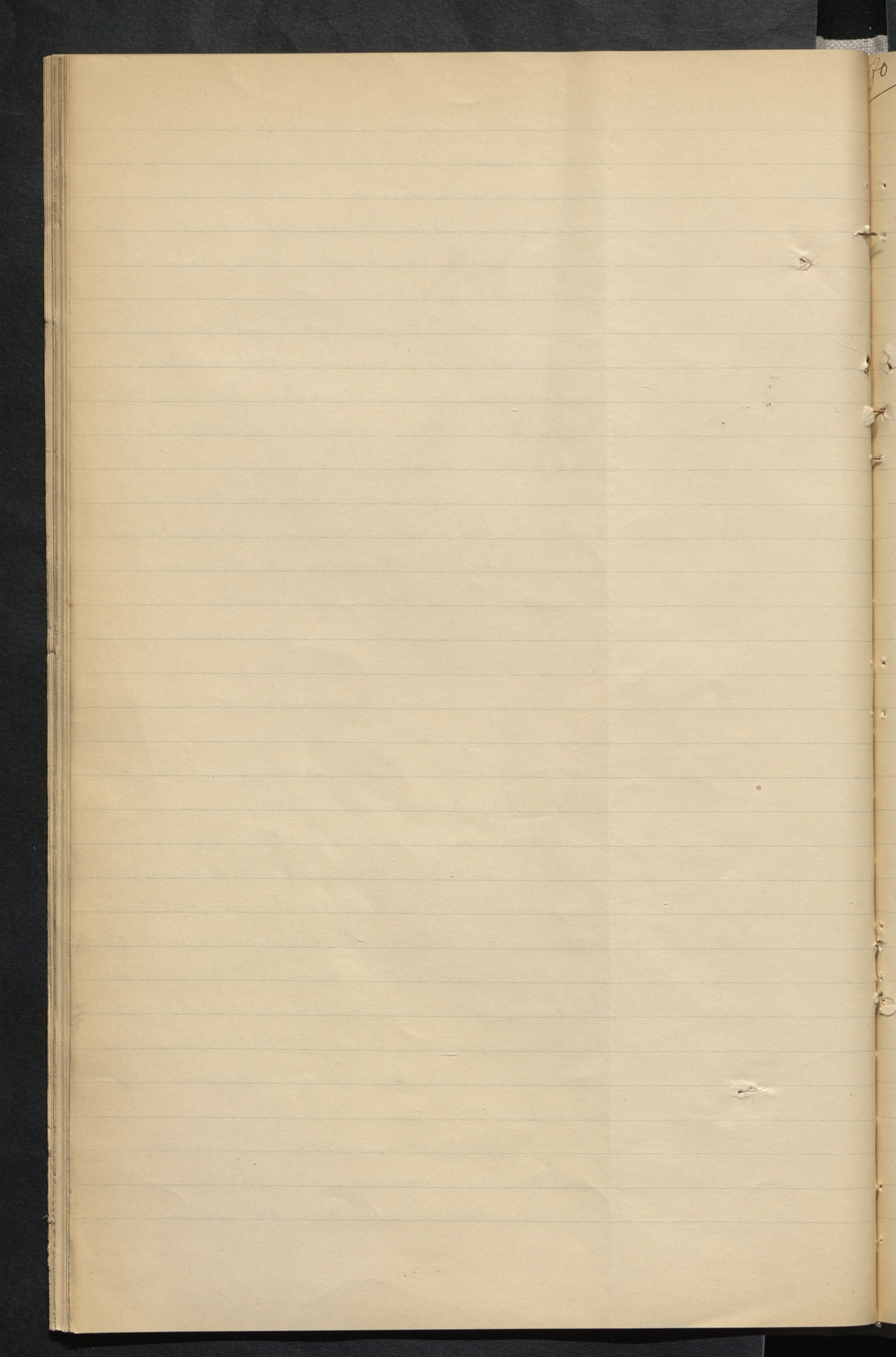
Un temps d'arrêt se produisit alors.

65 — — — 1887

Le chiffre se releva ensuite un peu pour arriver à 693 kilomètres en 1891.

En somme, à la fin de 1891 — en 11 ans 3.475 kilomètres avaient été concédés au titre de la loi de 1880; 314 concédés sous le régime de la loi de 1865 étaient passés sous celui de la loi de 1880; pour 28 kilomètres, la concession était déchue ou abandonnée. Il restait, en un mot, 3761 kilomètres sur lesquels 1750 seulement étaient en exploitation.

Voici résumées en un tableau les dépenses moyennes d'établissement des Chemins de fer d'intérêt local pour 1880,



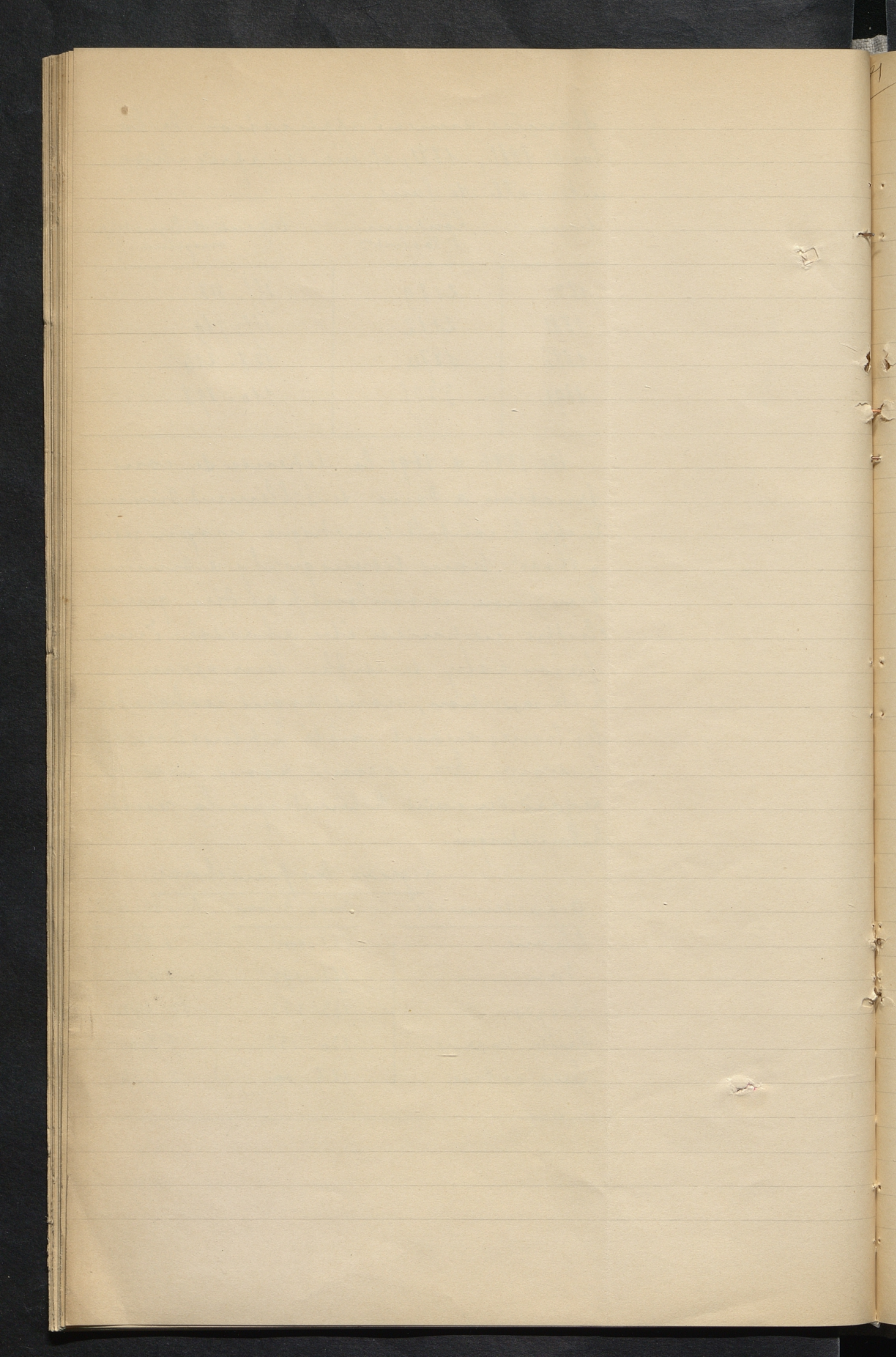
dernière année d'application de la loi de 1865, 1881, et ensuite après chaque intervalle de 5 ans.

Année	Longueur d'Exploit^on	Dépense kilométrique moyenne
1880	2189	155.818
1881	2112	155.769
1886	1870	128.214
1891	3275	110.898

De 1886 à 1891 la dépense de construction a donc sensiblement diminué. En effet le coût kilométrique moyen ressort à 88.000^f. Nous disons qu'il y a diminution; nous ne voulons pas dire que ce chiffre ne puisse être abaissé d'une façon assez sensible. Pour appuyer cette assertion, nous avons recherché les lignes ayant coûté le plus cher, et le moins cher, et nous avons mis en regard du coût kilométrique la recette kilométrique.

Lignes les plus chères.

Départements	Coût kilom.	Recette kil.
Rhône	161.000	6.832
Var	152.192	1.938
Vosges	143.333	12.842
Haute Marne	130.137	5.610
Seine et Oise	126.000	2.364



Lignes les moins chères

Départements	Coût kilom.	Recet. kil.
Landes	50.584	2.279
Indre et Loire	56.099	1.440
Marne	57.155	1.863
Sarthe	57.447	2.690

Aucune ligne n'a encore donné un produit net d'exploitation couvrant les intérêts, et l'amortissement du capital de premier établissement.

Quelques lignes seulement ont donné un produit net d'exploitation couvrant en partie les charges du capital de premier établissement.

Ce sont :

les lignes de Denain au Catelet, et de Cambrai à Catillon.

Les lignes de Lyon à St Just, à Vaugneray, et à Mornant.

La ligne d'Etival à Senones.

Le réseau d'intérêt local de la Gironde

— — — des Landes

Un plus grand nombre de lignes enfin n'ont pas même couvert leurs dépenses d'exploitation.

Ce sont :

le réseau d'intérêt local de l'Allier

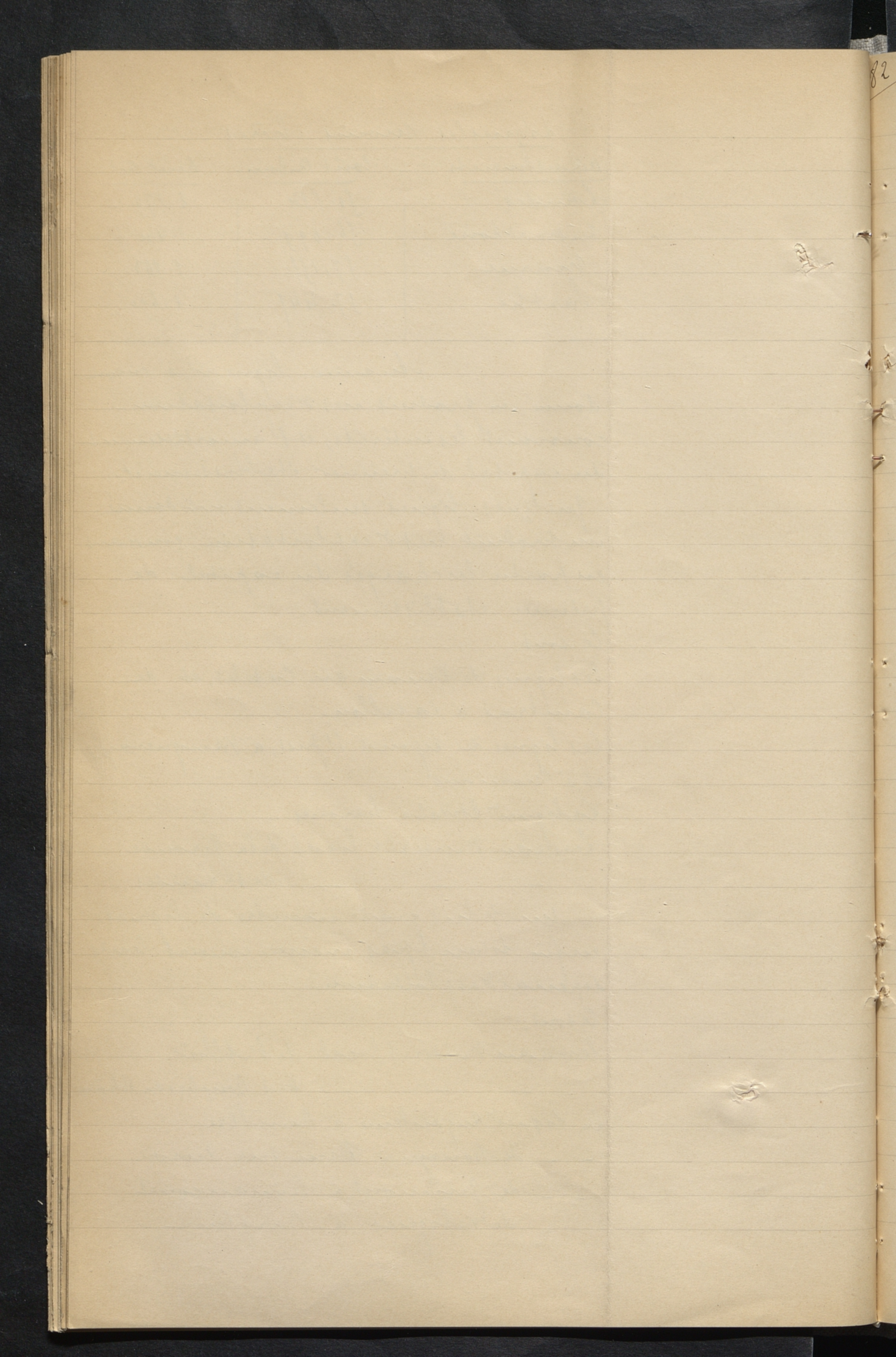
— — — — des Bouches du Rhône

La ligne d'Angoulême à Rouillac

— — de Bourges à Dun sur Auron

— — de Gudmont à Rimaucourt

— — de Valognes à Barfleur



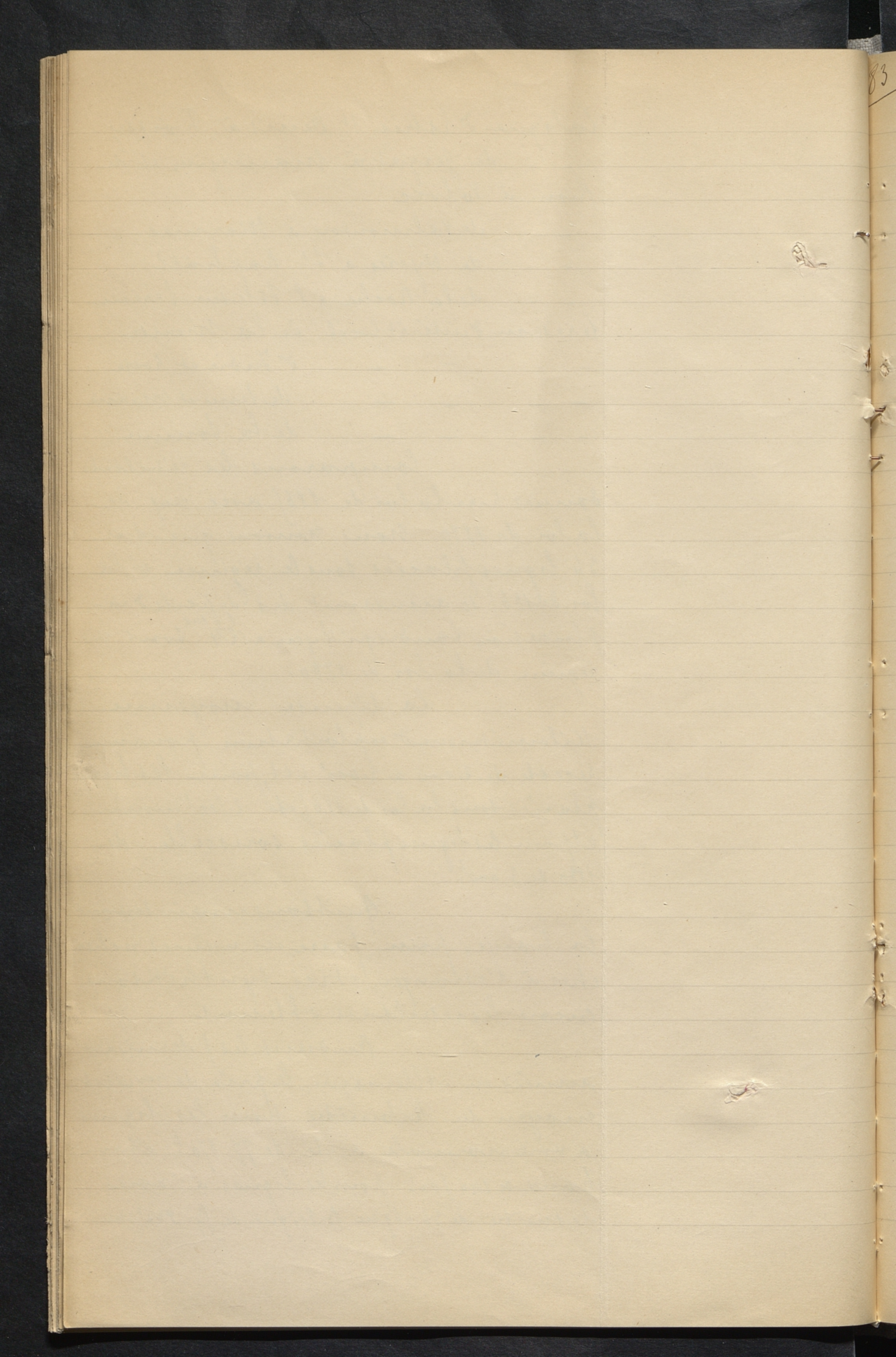
La ligne d'Estrée St Denis à Froissy
— — de Gerzat à Marinques et de Riom à Volvic
— — de Valmondois à Viarmes
— — de Hyères à St Raphaël
— — de la Roche à l'Isle sur Serein
Le réseau d'intérêt local de la Meuse
— — — — d'Indre et Loire
— — — — de Seine et Marne
— — — — de la Somme

Comparons les résultats donnés par la loi de 1865 avec ceux de la loi de 1880. Nous trouvons que sur 34 lignes placées sous le régime de la loi de 1865 10 accusaient des déficits d'exploitation tandis qu'il y en a 16 sur 24 sous le régime de la loi de 1880.

La dépense moyenne kilométrique d'exploitation pour une recette de 2.000 à 3.000f est, pour les lignes placées sous la loi de 1865, de 2.500f environ et pour les lignes placées sous celle de 1880 de 3.000f.

Quittons maintenant la France pour faire ces mêmes recherches à l'étranger, et ici synthétisons encore les résultats obtenus.

Pendant les 5 dernières années en Allemagne, le prix de revient moyen du kilomètre pour les lignes à voie normale a été de 77.870f et en France de 140.500f pour les lignes à voies de 1 mètre de 36.069 en Belgique de 59.840f en



Allemagne, et de 76.724 en France.

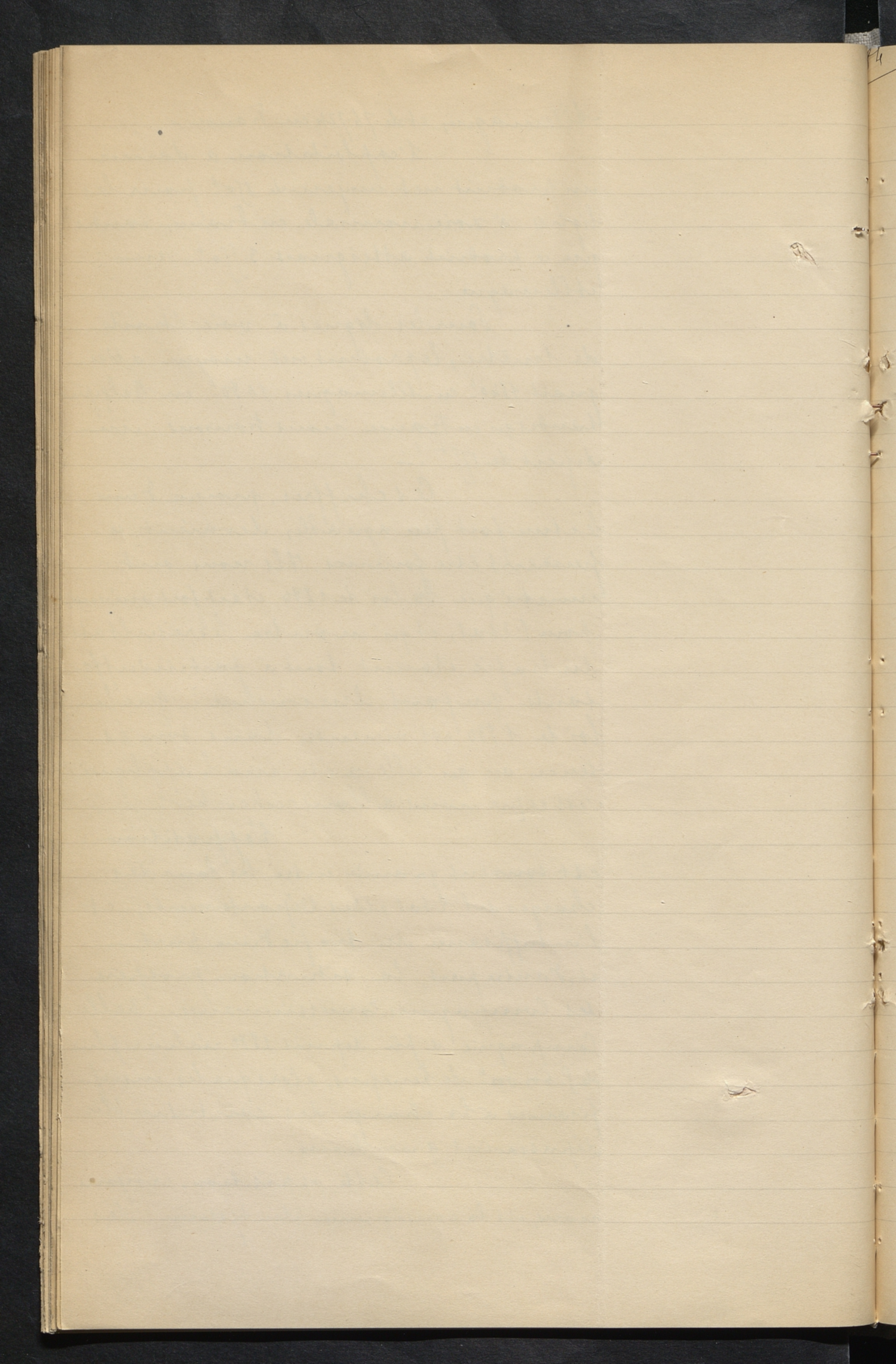
L'exploitation a donné un produit net moyen de 850f. pour les lignes à voie normale en France, tandis que ce produit atteignait 3.550f. en Allemagne.

Pour les lignes à voie étroite de 1 mètre, le produit net moyen atteignait 1640f. en Allemagne, 1080f. en Belgique tandis qu'en France nous trouvons un déficit de 175f !

Ces chiffres, quoique d'une lecture fort peu agréable, devaient cependant être fournis. Ils nous ont montré que la loi de 1880 était fort onéreuse pour l'Etat, et qu'en outre les résultats du trafic étaient tout à fait insuffisants. Que faut-il en conclure ? Que la loi de 1880 est vicieuse dans son essence, ou qu'elle a été mal appliquée; c'est ce que nous allons rechercher.

L'opposition est souvent grande entre les lourdes charges de l'Etat et des Départements, et l'insuffisance du trafic d'une part et, d'autre part, la situation prospère des Compagnies Concessionnaires. Telle Compagnie a pû depuis 1880 réaliser plus de 5.600.000f. de bénéfices, alors que les insuffisances à la charge des contribuables dépassaient 9 millions.

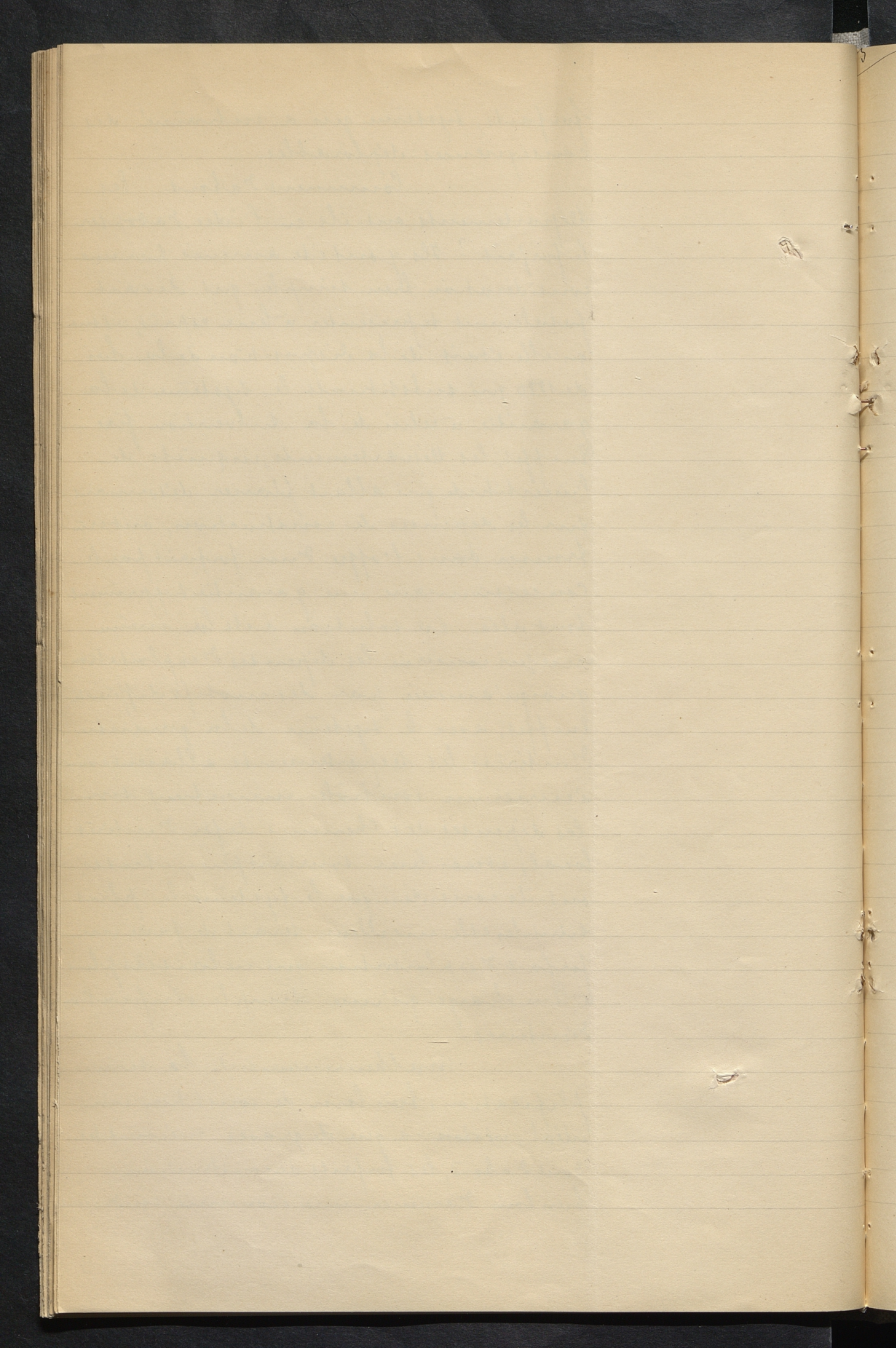
Cette opposition, croyons nous, est la conséquence du système des



forfaits, système qui a entraîné des conséquences déplorables.

Comment d'abord les Départements ont-ils eu l'idée d'adopter le forfait? Ils y ont été amenés par une considération bien simple, qui devait fatalement se présenter à leur esprit, issue qu'elle était de la disposition de la loi de 1880 qui substituait le système de la garantie à celui de la subvention fixe. En effet, les Départements, inquiets de l'incertitude qui allait planer désormais sur les dépenses de construction, ont cru trouver dans l'offre d'un forfait par le Concessionnaire une garantie supprimant tout aléa. La solution a été la même en ce qui concerne les dépenses d'exploitation, quoiqu'amenée par des motifs différents. En effet, avec le système de la garantie d'intérêts, les Départements allaient avoir à exercer un contrôle minutieux sur les dépenses des Chemins de fer d'intérêt local, et ceci leur souriait peu. Aussi ont-ils considéré que le système le plus simple et le meilleur serait de faire un forfait d'exploitation qui ne laissât plus à leur charge qu'une simple vérification d'écritures.

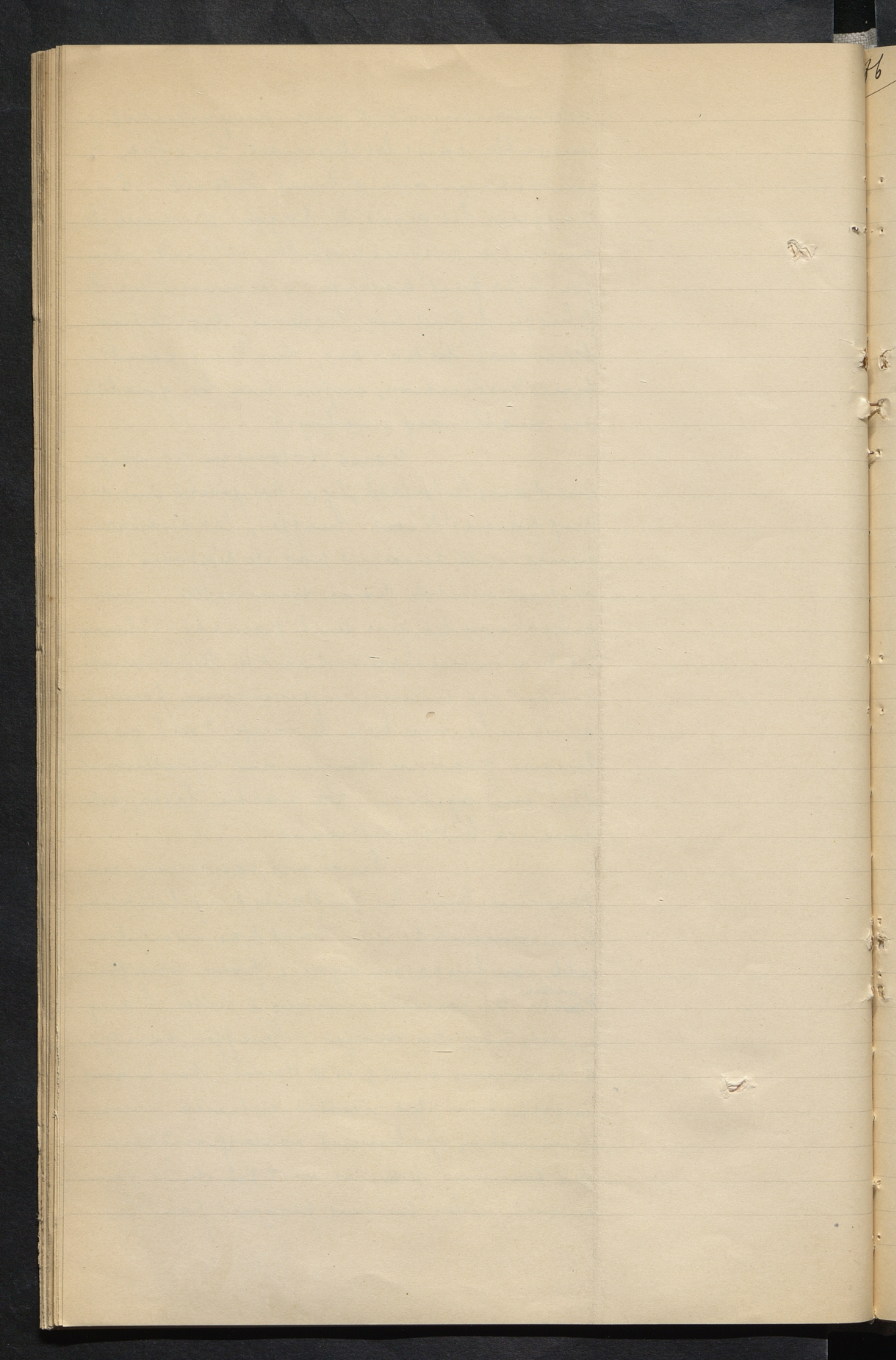
Malheureusement, la simplification, bien loin de constituer un idéal, ne donna que de graves mécomptes. Tout d'abord, les forfaits de construction bien loin d'amener une économie conduisent



nécessairement à une augmentation sensible dans les dépenses. En effet, le concessionnaire a tout intérêt à majorer les devis, de façon à courir le moins de risques possible, et puis, une fois le forfait accepté, à économiser le plus qu'il peut sur les devis, sur le prix de revient des travaux, sur leurs conditions d'exécution, enfin sur la qualité des matériaux employés.

Nous posons en principe que dans le forfait il y a toujours une des deux parties lésées. En effet, les entrepreneurs ne se soucient pas de dépenser un argent inutile pour soumettre un projet complet, qui seul pourrait éclairer les Ingénieurs représentant le Département. De plus, ces mêmes ingénieurs ne peuvent avoir, en la matière, le coup d'oeil qu'une longue pratique donne aux représentants des Compagnies. La partie lésée, est donc ici le Département.

En ce qui concerne en deuxième lieu les forfaits d'exploitation, les inconvénients ne sont pas moindres, cette combinaison ayant pour conséquence d'inciter le concessionnaire à éviter l'augmentation du trafic. En effet, tant que le maximum n'est pas atteint, toute augmentation des recettes entraîne une diminution également correspondante des sommes payées au titre de la garantie, en sorte que les sommes perçues par le

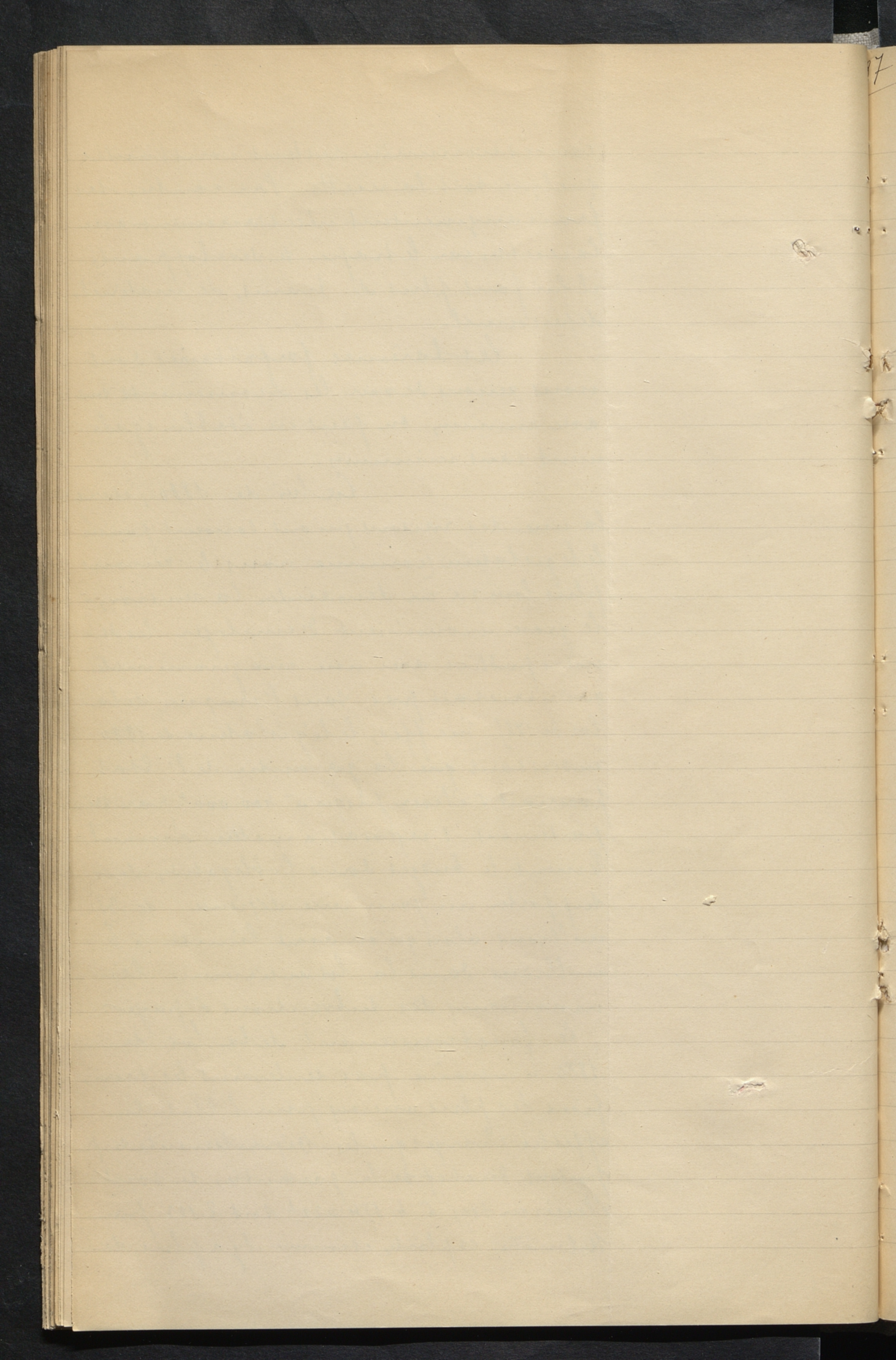


concessionnaire restent constantes quelque soit la recette. Par contre ses frais augmentent nécessairement avec la recette, car le trafic se développant, il lui faut plus de trains, de matériels de personnel.

Les barèmes forfaitaires dont nous venons de voir les inconvénients sont avec minimum. On peut en établir également sans minimum.

La loi de 1880, c'est là une des raisons qui ont souvent poussé le législateur (comme nous le verrons plus loin) à en demander la révision, a le grave inconvénient d'employer les deniers publics avec une magnanimité qui n'existait pas sous l'empire de la loi de 1865. En effet, le législateur de 1880 en décidant que la garantie de l'Etat pourrait s'élever jusqu'à 400.000f par département, s'exposait à mettre annuellement le budget dans l'obligation de supporter un jour une dépense de 35 millions alors qu'on avait limité à 6 millions dans la loi antérieure le maximum des subventions à payer.

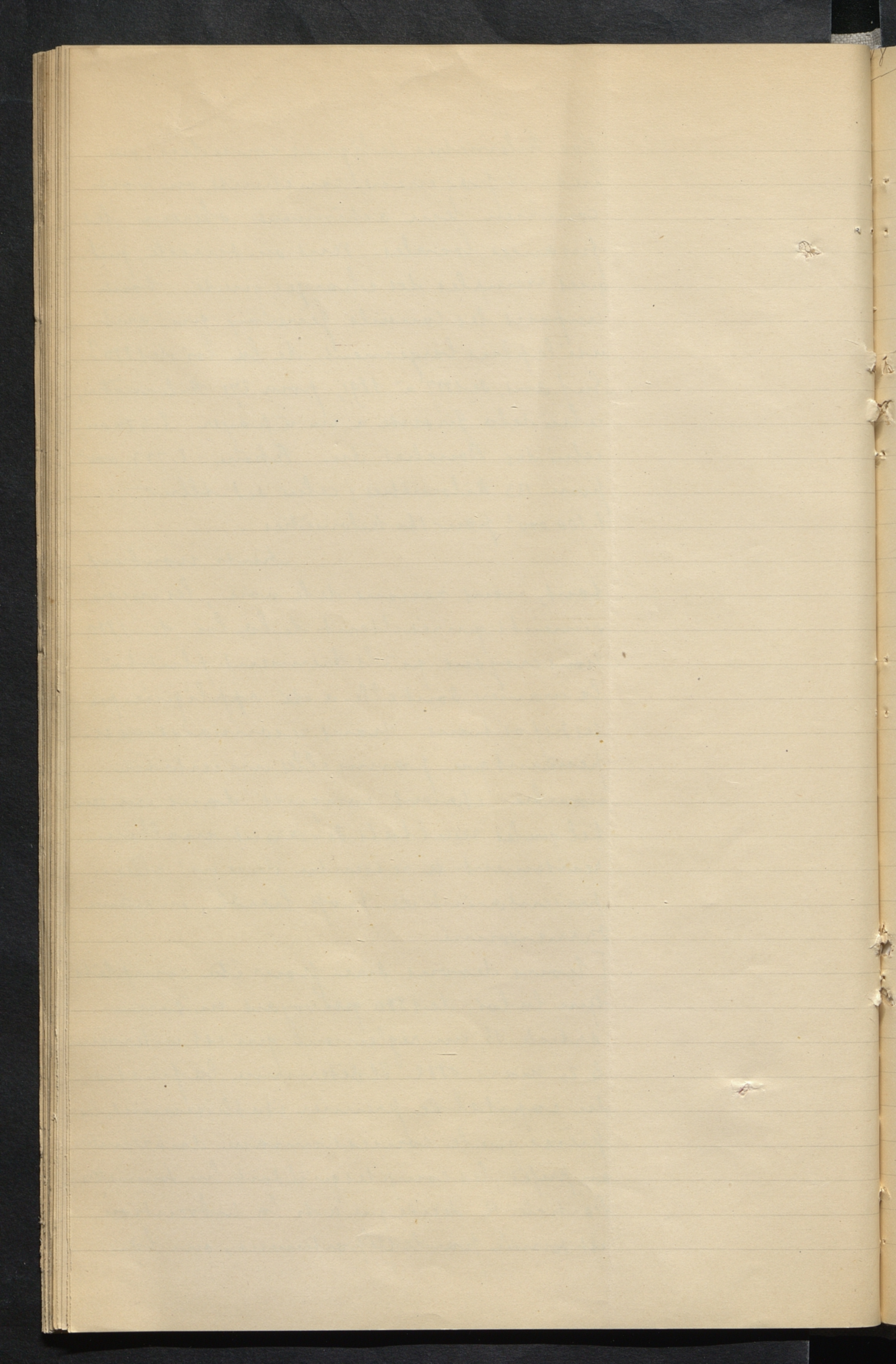
Le fonctionnement de la loi de 1880 n'entraîne pas seulement les sacrifices les plus onéreux pour l'Etat. En effet les charges que les Départements supportent, du chef de la garantie se sont élevées en 1891 à 4.874.022f soit 2,123 par kilomètre exploité, et comme il y a plus de



1500 kilomètres de lignes concédées, qui ne sont pas encore construits, on voit combien leur achèvement obèrera les finances locales. Veut-on, du reste, quelques exemples des charges que se sont imposés les conseils généraux qui ont usé le plus largement de la loi de 1880? En 5 ans, de 1887 à 1891, pour 271 kilomètres, celui de la Gironde a eu à payer 2.480.000f; celui des Bouches du Rhône : 2.733.000f pour 133 kilomètres; celui de l'Allier : 1.100.000f pour 160 kilomètres.

Ainsi nombreux sont, nous venons de le voir, les inconvénients qui résultent de la loi de 1880. Nous croyons qu'ils tiennent plutôt à la manière dont elle a été appliquée, qu'à ses dispositions. Nous reconnaissons cependant que parmi elles un certain nombre étaient conçues dans un sens tel que les résultats devaient malheureusement se ressentir de ce qu'elles présentaient de trop hardi, ou même d'irraisonné.

[Nous devons dire pour être complets que la loi de 1880 prévoyant en son article 16 un règlement qui est intervenu le 20 mars 1882. Il détermine : la fixation du capital de premier établissement, les pièces que le concessionnaire doit remettre au préfet, les comptes qu'il doit lui soumettre. L'article 12 décide que « si la subvention est donnée par les départements, ou la

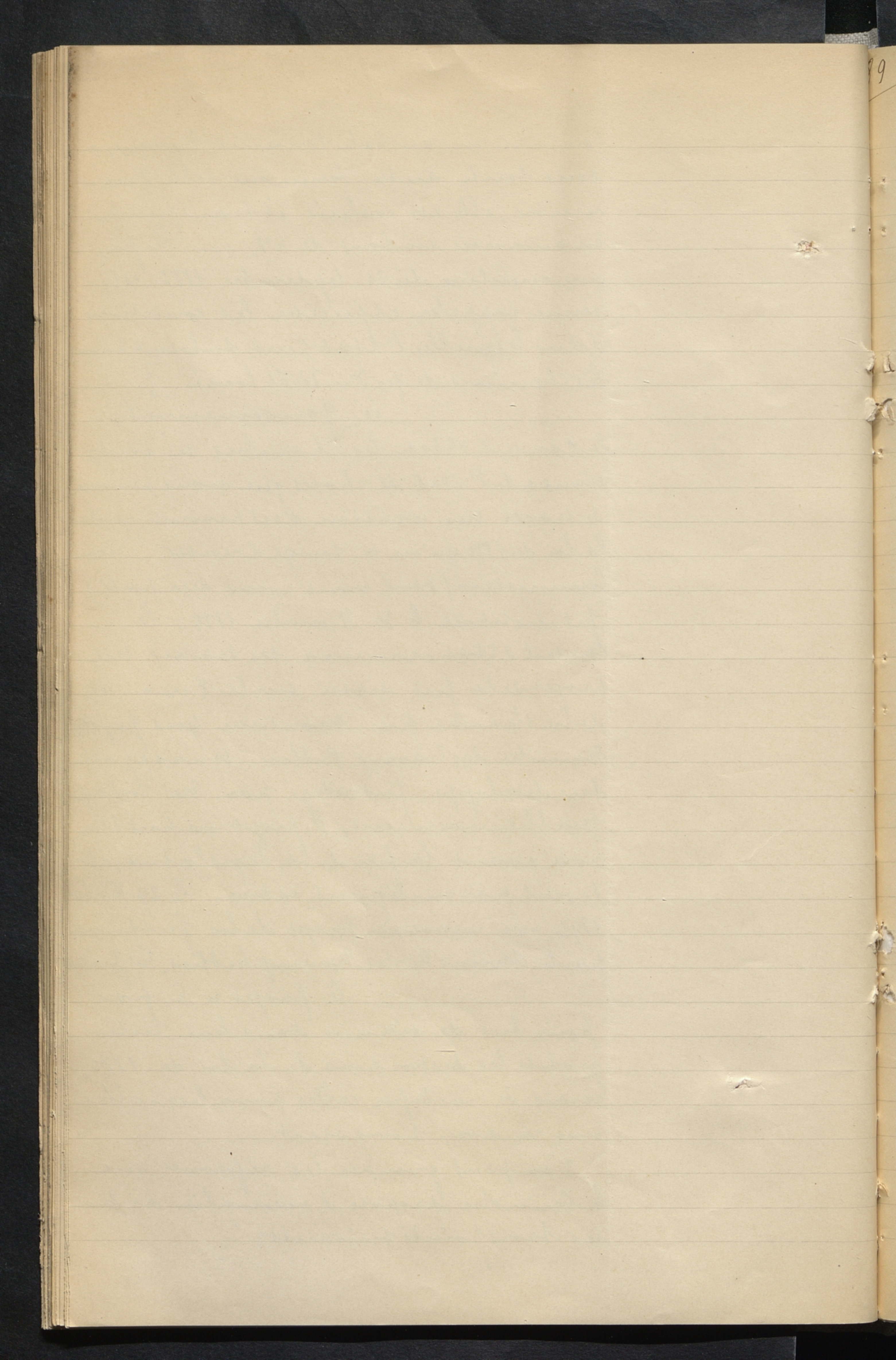


Commune en capital, terrains, travaux, ou sous toute autre forme que celle d'annuités, elle est évaluée et transformée en annuités au taux de 4%. — Enfin, une circulaire du 26 Septembre 1887 est venue rappeler et préciser les conditions dans lesquelles l'État peut subventionner les chemins de fer d'intérêt local.]

Le Gouvernement, le Conseil d'État, les Chambres se sont émus de l'état de choses que nous venons de tracer. Une réaction s'est produite contre la loi de 1880 qu'on a songé à reviser. Une Commission (dont nous avons déjà parlé) fut instituée le 30 Novembre 1889; le Conseil d'État examina ses travaux. Un projet de loi fut déposé sur le Bureau de de la Chambre par Monsieur Yves Guyot, Ministre des Travaux Publics. Un rapport très développé fut rédigé par Mr Cochery. Malheureusement, le projet ne put être voté avant la fin de la législature et devint par conséquent caduc. Le 27 Février 1894, un nouveau projet de loi fut présenté par le Ministre des Travaux Publics, Mr Jonnart.

Ce projet n'a pas pour but de détruire dans leur intégralité les dispositions de la loi de 1880, mais de modifier celles pour lesquelles une révision s'imposait.

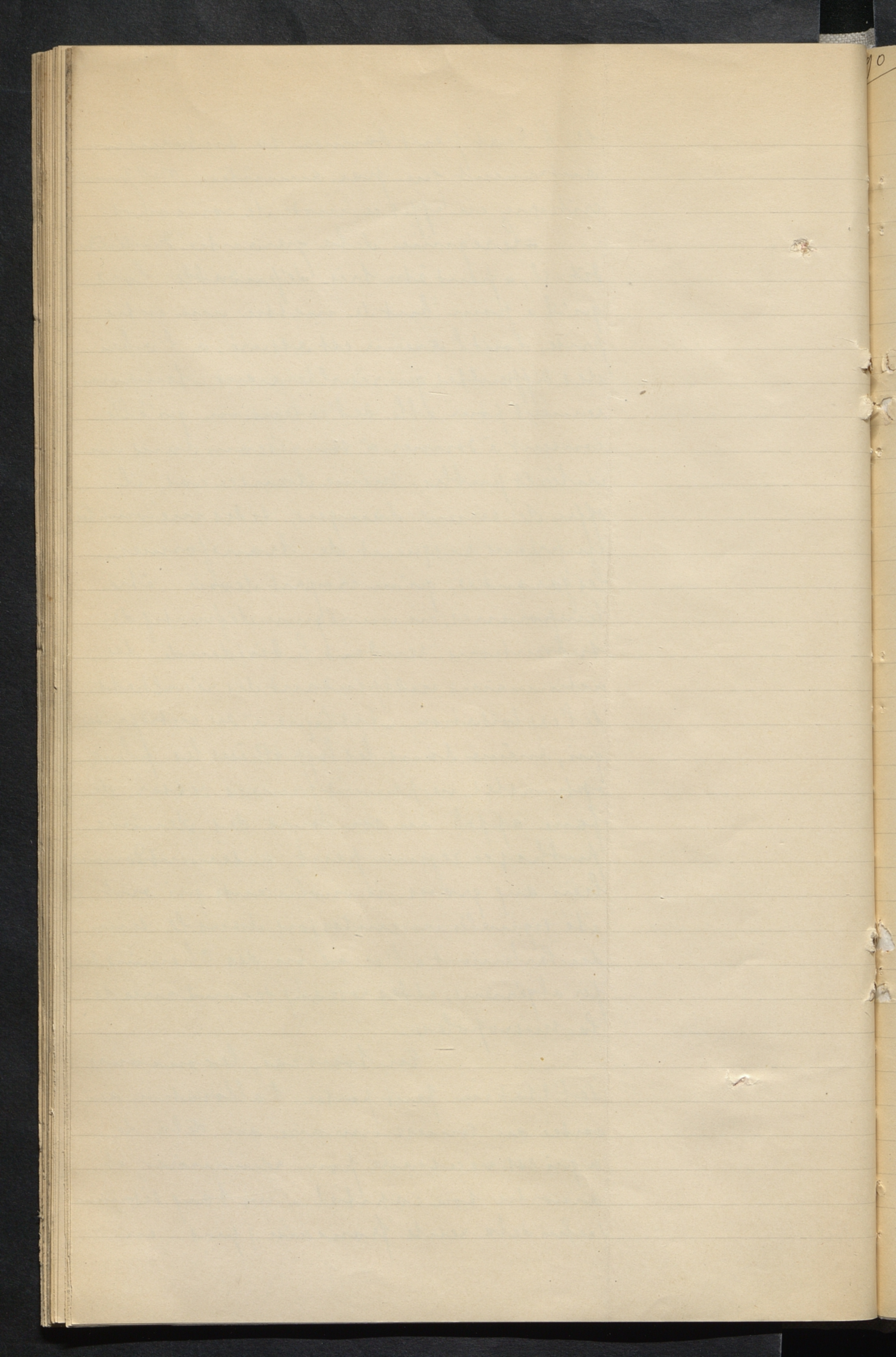
L'on peut grouper les réformes que le Ministre propose d'accomplir autour des trois points suivants:



1° L'Etat peut donner sa subvention autrement que par annuités. Mr Jouvant critique en effet ce mode de concours.

« Le régime de la garantie d'intérêts, dit-il, » peut être très défendable lors qu'il a pour but de mettre une entreprise, dont l'avenir est assuré, à l'abri des difficultés qui résulteraient temporairement pour elle de l'extension qu'elle consent à donner à son réseau dans un intérêt public. Même dans ce cas, il offre de sérieux dangers, si des mécomptes imprévus risquent de transformer les garanties, qu'on croyait devoir être temporaires, en un régime définitif de subventions, rendant le dividende des actionnaires indépendant des résultats de l'exploitation. Appliqué à des entreprises qui, même dans les hypothèses les plus optimistes, ne peuvent jamais cesser de faire appel au concours des deniers publics, ce régime peut aisément donner lieu aux graves inconvénients qui ont été signalés maintes fois dans le sein du Parlement à l'occasion des Chemins de fer algériens, et des réseaux secondaires de la métropole ».

En tous cas, le concours de l'Etat ne peut porter l'allocation accordée au Concessionnaire au delà de ce qui est nécessaire pour rémunérer, et amortir son capital à un taux déterminé (celui de la rente française) pris en



moyenne pendant les 6 mois qui ont précédé la signature de la convention, et augmenté de 0f 65.

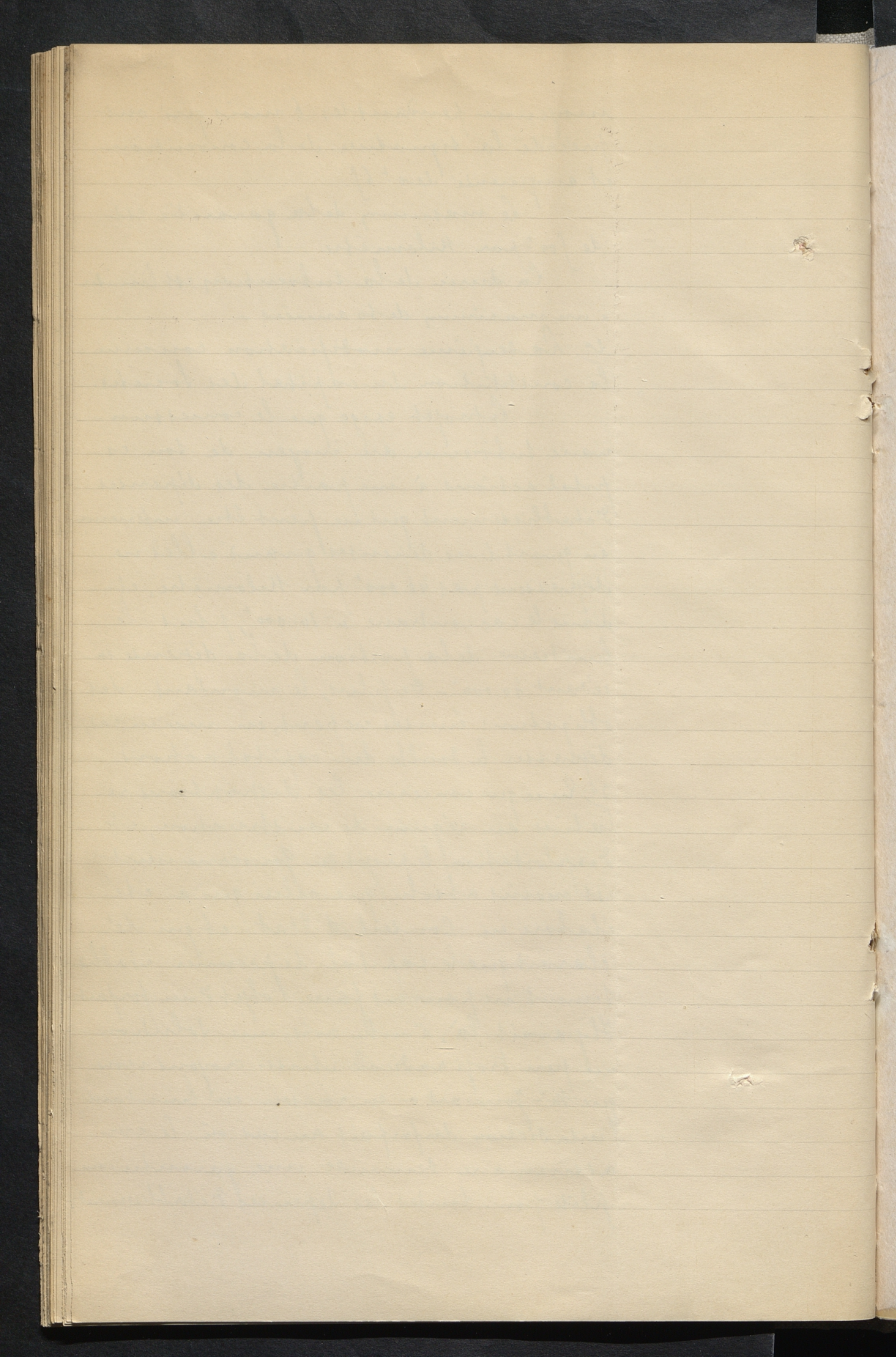
Le maximum de la garantie est de 500f par kilomètre.

La durée de la subvention est limitée à un maximum de 60 années –

2° La deuxième modification concerne la constitution du capital des Sociétés.

Le projet exige que le concessionnaire subvienne au moyen de son capital actions à une partie des dépenses d'établissement qui ne peut être inférieure au quart de ces dépenses quand elles ne dépassent pas 40.000f par kilomètre, et dans le cas contraire à 10.000f, plus le huitième de la portion de la dépense excédant 40.000f. – De plus, le montant des obligations émises ne peut, en aucun cas, dépasser le double du capital actions.

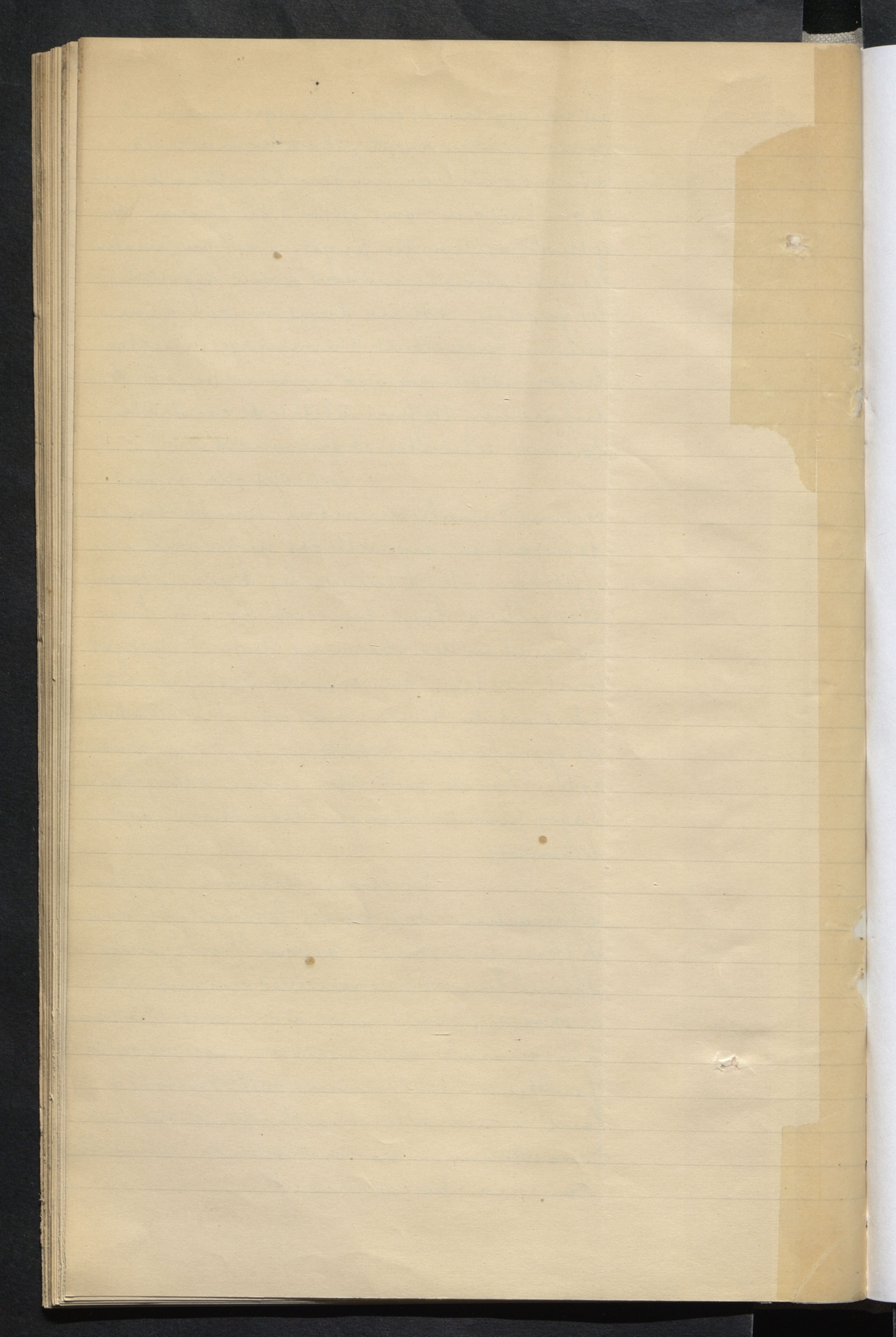
3° En ce qui concerne les dispositions relatives au régime de construction, et d'exploitation le projet du Gouvernement est moins absolu que celui qui a été élaboré en Conseil d'Etat – et qui déclarait que le capital de premier établissement ne pouvait faire l'objet d'un forfait. Il y avait là, à notre avis, une solution un peu trop radicale. Aussi croyons nous que Mr Jonnart a eu raison en limitant l'interdiction du forfait au cas où le concessionnaire demande une garantie complète pour toutes les dépenses d'établissement.



La raison en est que, puisqu'il ne peut courir aucun risque, il ne saurait être admis à réaliser un bénéfice. D'autre part, ce qui fait que nous optons en faveur de cette disposition du projet, c'est que, malgré les inconvénients que nous avons signalés, les forfaits, admis dans une certaine mesure, présentent l'avantage d'inciter le concessionnaire à économiser, et de supprimer les formalités de contrôle, souvent délicates et onéreuses.

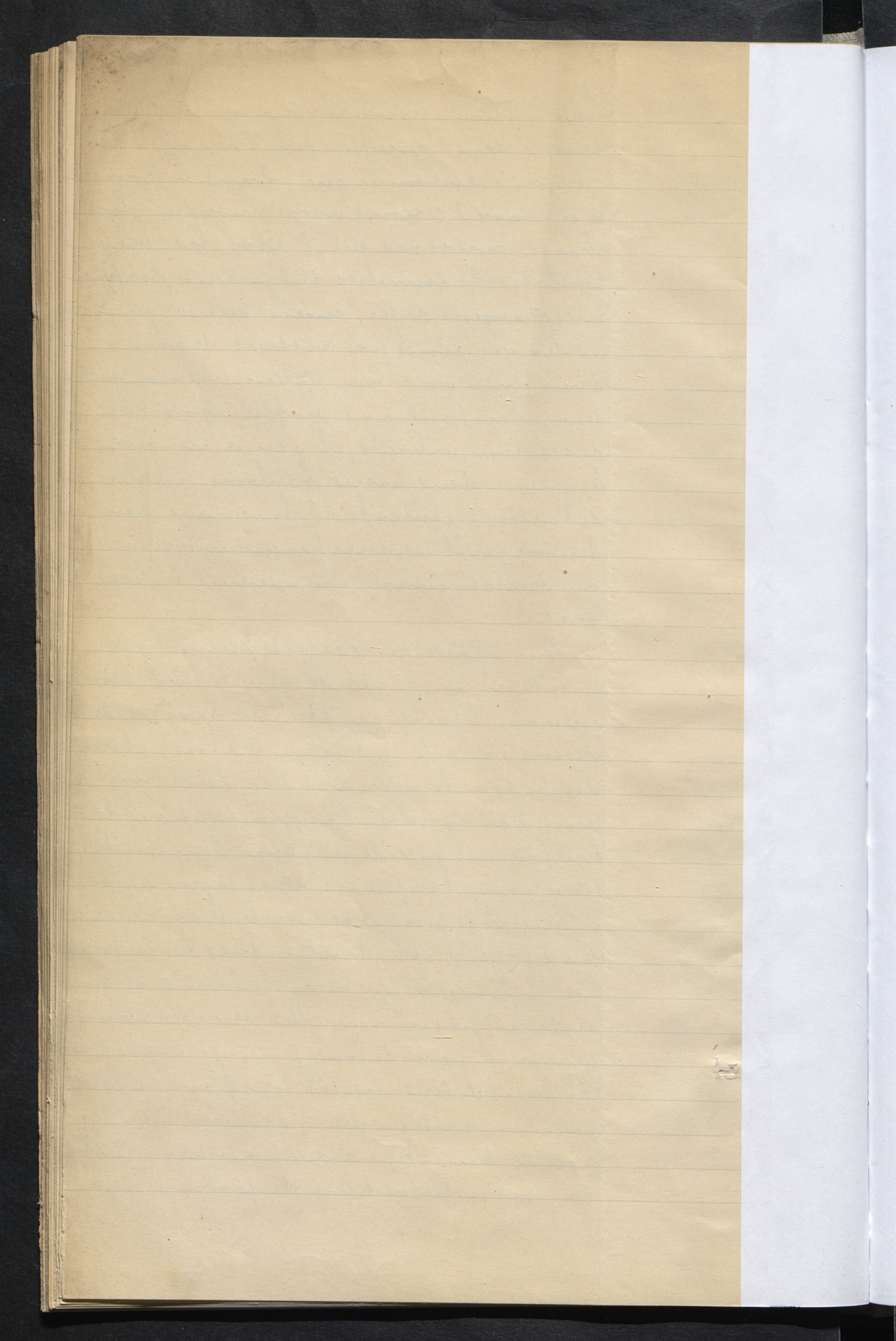
Le projet que nous venons d'analyser nous semble donner satisfaction aux intérêts en présence. En effet, d'un côté, il enraye les dépenses exagérées auxquelles a trop souvent donné lieu la création des Chemins de fer d'intérêt local, création qui n'était justifiée la plupart du temps que par des motifs de spéculation honteuse, et, d'un autre côté, il laisse subsister encore assez d'avantages pour encourager des entreprises sérieuses.

Et maintenant, faisant abstraction des textes législatifs, des différentes critiques auxquelles ils ont donné lieu, et des remèdes qui ont été proposés, élevons-nous à des considérations plus générales, et demandons-nous ce qu'il faut penser des Chemins de fer d'intérêt local, ce que l'intérêt public peut trouver d'avantageux, ou au contraire de nuisible dans leur développement.



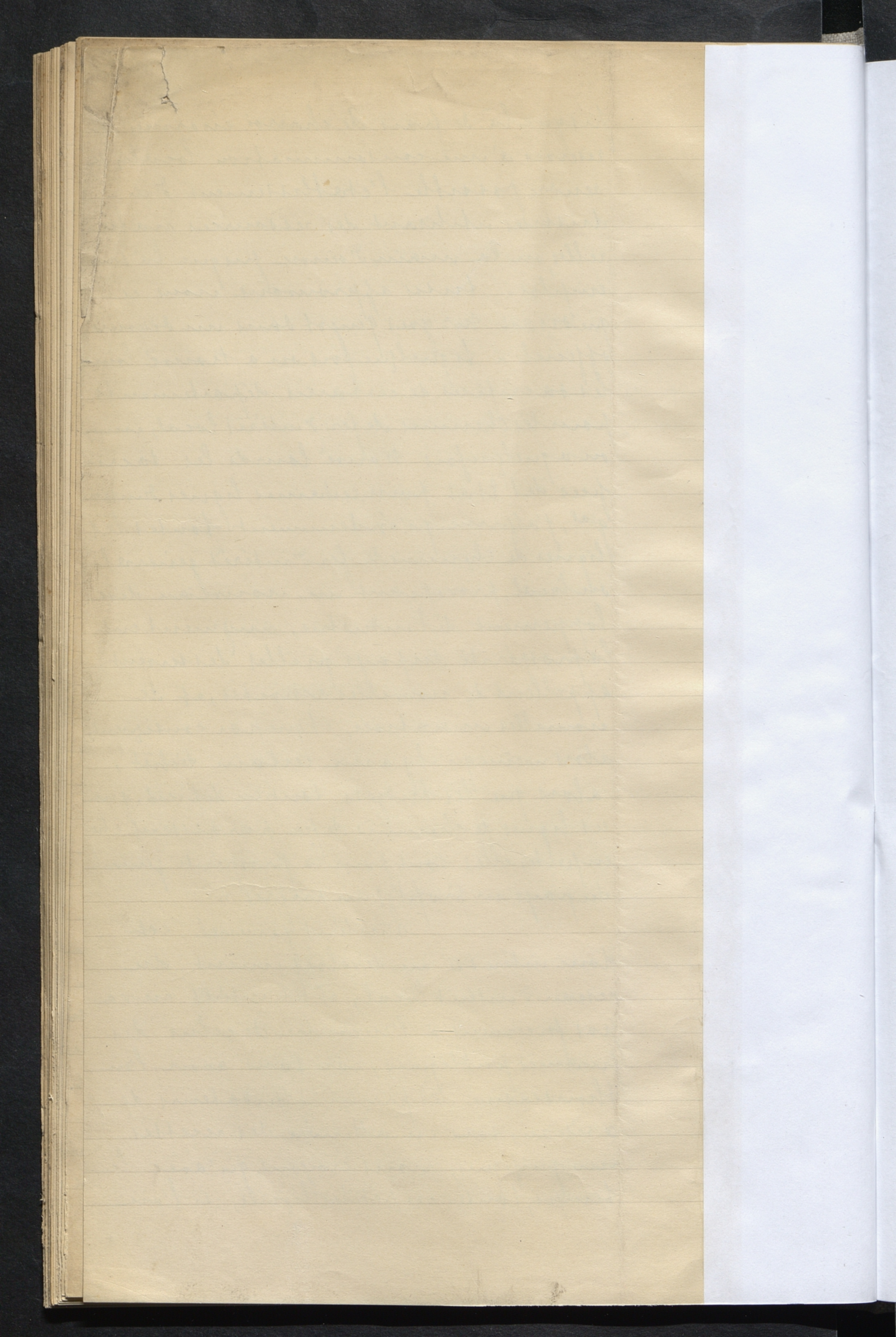
La question pourrait paraître tranchée dans le sens de cette deuxième alternative, étant donné que, dans le cours de ce travail, nous avons montré les charges excessives que l'Etat, les Départements et les Communes supportent du fait de ces chemins de fer, mais, outre que ces charges nous paraissent devoir diminuer avec une réglementation meilleure, il ne faut pas oublier qu'à côté de ces trois intérêts, il y en a un qui les prime tous, nous voulons parler de l'intérêt général. Et bien nous soutenons qu'il est directement intéressé au développement du réseau d'intérêt local.

Pour apprécier les effets d'une ligne secondaire au point de vue de l'utilité générale, il faut mettre en regard des dépenses qu'elle entraîne, d'abord, sans doute, son bénéfice net d'exploitation, puis, d'autre part, l'augmentation de bénéfice net qu'elle apporte à l'ensemble des réseaux, et enfin les avantages directs ou indirects produits par le trafic créé sur ses rails, et le trafic supplémentaire qu'elle provoque sur les autres rails, et qui ne serait pas né sans elle. De ces avantages ne peuvent faire de doute pour personne. Les Chemins de fer d'intérêt local ont en effet comme conséquence d'amener une économie dans le prix des transports, d'offrir de nombreux débouchés à des produits grevés

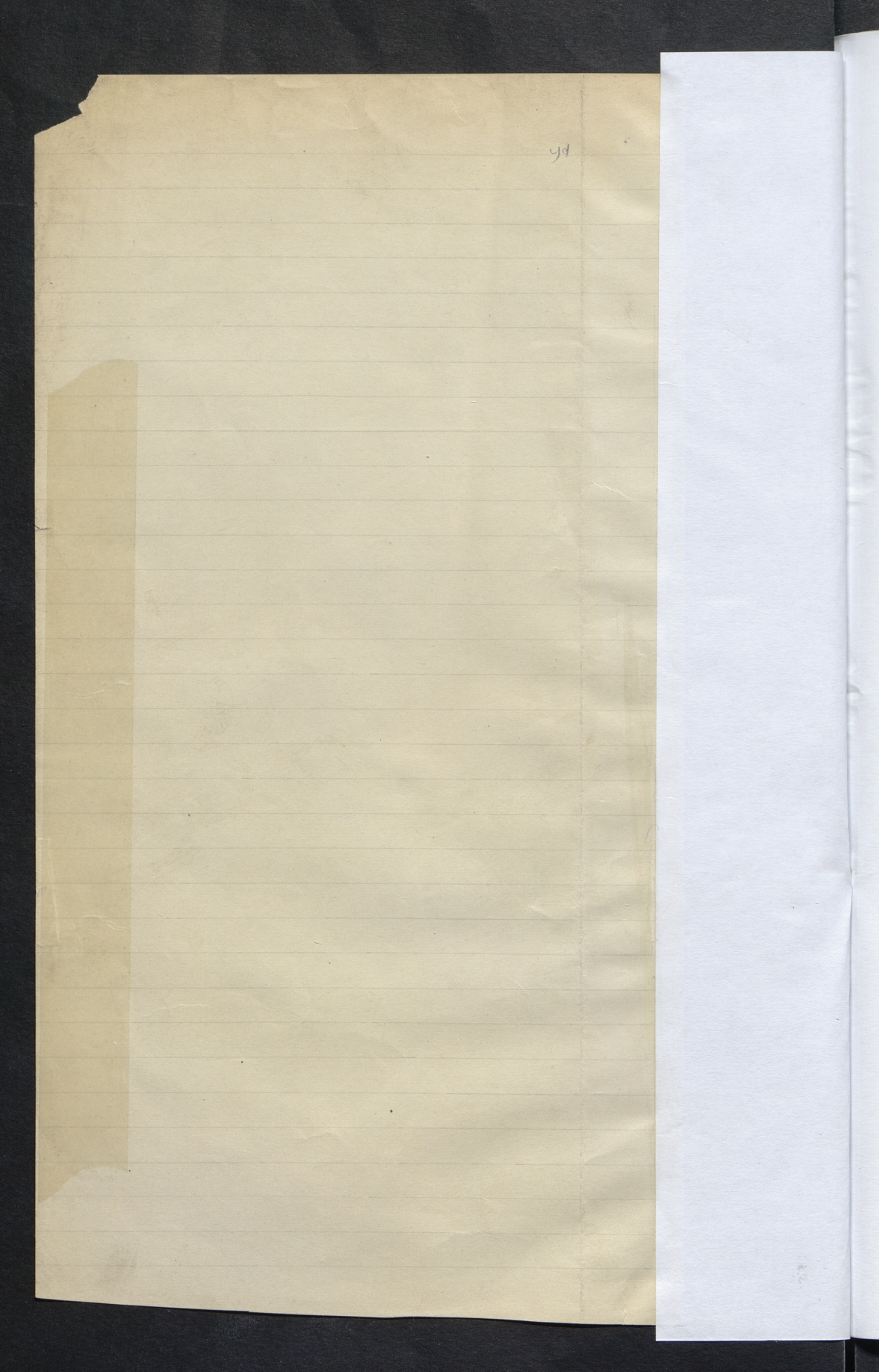


jusque là de frais de charroi énormes, et réservés à une consommation locale, de rendre possible l'établissement d'industries utilisant des ressources naturelles ou la main d'oeuvre jusque là sans emploi. Aussi approuvons-nous ce que disait Mr Yves Guyot dans un discours officiel « Si quelquefois on a trouvé lourds les sacrifices de certains départements pour les chemins de fer d'intérêt local, comme on a quelquefois trouvé lourds les sacrifices de l'Etat pour certaines lignes d'intér. gal., j'affirme qu'évidemment toutes les lignes de chemins de fer d'intérêt général ou local, provoquant un nouveau développement de l'industrie, augmentent la prospérité du pays qu'elles desservent, appellent de nouvelles activités, et de nouvelles initiatives, et que par conséquent, alors même qu'il y a un certain déchet, alors que les budgets sont en déficit, que ces lignes de chemins de fer paraissent être en pertes, elles sont pour la prospérité générale du pays un profit et un progrès »

L'intérêt général est donc intéressé au développement du réseau d'intérêt local, et cet intérêt ne va pas forcément à l'encontre de celui des finances publiques, car sans avoir l'enthousiasme des premiers fondateurs de ce réseau, sans en attendre des recettes magnifiques, nous croyons qu'avec le temps, toutes ces petites lignes, si l'on



n'en abuse pas en les développant à l'excès pourrait donner une certaine rémunération. Elle sera lente à venir. Elle n'atteindra pas avant longtemps l'intérêt nominal des capitaux engagés ; mais enfin cette œuvre n'est pas frappée pour toujours d'une complète improduction pécuniaire.


yd

Md.
0017